

**Masteroppgave
JUS399**

**Seksuell utnyttelse og misbruk av lokalbefolkning
under FNs fredsoperasjoner – er dagens
straffesanksjoner tilstrekkelig?**

**Kandidatnummer
179082**

**Veileder
Kjetil Mujezinovic Larsen**

**Antall ord
14 139**

12.12.2011



Universitetet i Bergen

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	3
1.1 Oppgavens problemstilling	3
1.2 FNs regelverk.....	3
1.3 Avgrensninger og definisjoner.....	5
2 Bakgrunnsinformasjon	6
2.1 Statistikk.....	7
2.3 Hvorfor øker antallet overgrep?	8
3 Operasjonene og soldatene	10
4 Sentrale lover og regelverk.....	12
4.1 Vertsnasjonens og hjemlandets rett.....	14
4.2 FNs code of conduct	16
4.3 Generalsekretærens bulletin.....	18
4.4. Internasjonale menneskerettigheter.....	19
4.5 Den humanitære folkeretten.....	21
5 Rettsinstanser.....	24
5.1 Den internasjonale straffedomstolen.....	24
5.2 Hybride domstoler.....	26
5.3 Den europeiske menneskerettighetsdomstolen	27
6 Hva gjør FN?	28
7 Konklusjon	34
Litteraturliste	36

1 Innledning

1.1 Oppgavens problemstilling

Fredsoperasjoner i regi av FN finner kontinuerlig sted rundt om i verden. Dessverre begås det mye maktmisbruk ved at soldater i FNs tjeneste utnytter en svak lokalbefolkning i et kaotisk samfunn. Denne oppgaven omhandler reglene som ansvarliggjør seksuell utnyttelse og misbruk, utført av militært personell under internasjonale fredsoperasjoner. Spørsmålet vil i det følgende være om dagens straffesanksjoner er tilstrekkelig. FN opererer gjerne i områder preget av mye utrygghet, og hvor både myndighetene og den øvrige infrastrukturen ligger brakk. FNs tropper skal søke å stabilisere og gjenbygge samfunn. Seksuell utnyttelse og misbruk av lokalbefolkningen representerer et katastrofalt svik som skader nettopp dem som FN og deres partnere er ment å beskytte.

Det å unngå utnyttelse av kvinner og barn er likevel bare det ene aspektet av problemet. Seksuell utnyttelse og misbruk vil også skade både oppdragets, og hele FNs kredibilitet. Og selv om seksuelt misbruk under fredsoperasjoner skaper mange ulike problemstillinger, vil denne oppgaven avgrenses til å ta for seg det misbruket som utføres av FNs militære personell. Bakgrunnen for denne avgrensningen er det interessante aspektet ved at FN ikke har noe eget militære og at de dermed er avhengige av at medlemsnasjonene bidrar med soldater. Det er hovedsakelig utviklingsland som sender militært personell¹ og dermed oppstår det mange problemstillinger som følge av store variasjoner i soldatenes bakgrunn og utgangspunkt.

1.2 FNs regelverk

Innen oppgavens kontekst er det formålstjenlig å skille mellom de handlinger som er forbudt ved lov, de handlinger som er straffbare etter generalsekretærens bulletin/FNs regelverk og som kan sanksjoneres ved hjelp av disiplinærreaksjoner, og de handlinger som ikke er forbudt, men som likevel er uønsket. Dette skillet vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

Denne fremstillingen vil i det følgende primært ha fokus på de handlinger som er forbudt ved lov. FN selv har også tydelige rammeverk og stiller høye krav til soldatene. Men organisasjonens manglende jurisdiksjon gjør at de har begrensede muligheter til å yte rettslig press overfor dem som forbryter seg mot lokalbefolkningen og de foreliggende reglene. Blant annet sikrer FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (CEDAW) fra 1979 en viss beskyttelse

¹ Elizabeth Defeis: «*U.N. Peacekeepers and sexual abuse and exploitation: An end to impunity.*» (2008) Washington University Global Studies Law Review nr. 2, volume 7.

for kvinner². Men kvinnene utgjør også den største andelen flyktninger og dermed er de fortsatt sårbare for fysisk og seksuelt misbruk.³

Mange av situasjonene som danner oppgavens utgangspunkt oppstår i det kvinner og unge jenter oppsøker FN-soldatene for å tilby kroppene sine mot en eller annen form for godtgjørelse. Dersom kvinnene kan ofre seg for et løfte om penger, mat eller husly, er FN også utfordret av virkeligheten om at det er vanskelig å holde soldatene og annet politi og sivilt personell kyske.⁴

I 2003 ga FNs generalsekretær ut regelverket A policy bulletin on special measures for protection from sexual exploitation and abuse (SEA). Bulletinen forbyr all slags seksuell kontakt mellom FNs soldater og lokalbefolkningen, uavhengig av frivillighet eller tvang og uavhengig av de involvertes alder. Selv om FN skiller mellom seksuelle overgrep og seksuell utnytting, slår regelverket som ble satt opp av tidligere generalsekretær Kofi Annan fast at all seksuell kontakt mellom FN-ansatte og lokale personer er forbudt fordi partene har så ulik grad av makt.⁵

I 2005 erklærte FN også en nulltoleranse mot seksuelle relasjoner som gjaldt alt FNs personell.⁶ Men til tross for en klar linje om nulltoleranse hva angår seksuelle forhold med lokalbefolkningen, sender FN ut forvirrende signal om hva som aksepteres og ikke. Ved siden av en streng holdning til at man ikke skal inngå i seksuelle relasjoner med lokalbefolkningen, gis det også ut gratis kondomer til troppene. Dette er primært av prevensjonshensyn; for å unngå alvorlige kjønns sykdommer og ufrivillig graviditet. Likevel bidrar dette til å sende ut et forvirrende signal om at noe er forbudt, men likevel tillatt.⁷

Oppgaven vil i det følgende presentere de ulike lover og regler som danner rammeverket for soldatenes handlinger i FNs tjeneste. Det foreligger et stort antall lovverk, så spørsmålet vil i det følgende være om det er tilstrekkelig, og eventuelt hva mer som kan gjøres for å trygge lokalbefolkningens hverdag. Videre vil jeg se nærmere på de rettsinstansene som kan være aktuelle for å dømme eventuelle forbrytelser begått av fredssoldatene.

² FNs nettsider: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Se <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/> (20. oktober 2011.)

³ Ingrid Westendorp: «*Housing Rights and Related Facilities for Female Refugees and Internally Displaced Women*», se <http://www.chs.ubc.ca/srilanka/PDFs/Housing%20rights%20for%20female%20refugees%20and%20IDPs.pdf> (20. oktober 2011.)

⁴ Vanessa Kent: «*Peacekeepers as perpetrators of abuse*», se <http://www.iss.co.za/pubs/asr/14no2/EKent.htm> (1. oktober 2011.)

⁵ FNs generalsekretærs bulletin: «*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.*» (2003) ST/SGB/2003/13.

⁶ Rosaline Daniel: «*CCR and Kofi Annan Training Workshop on HIV/AIDS Examines Life-and-Death Issues in the Military*», se http://www.ccr.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=382&Itemid=75 (31. oktober 2011.)

⁷ Ibid.

1.3 Avgrensninger og definisjoner

Det finnes et utall definisjoner av hva en fredsoperasjon i virkeligheten er, og både myndigheter og ulike organisasjoner har omtalt mange ulike typer militære operasjoner som *fredsbevarende*, tidvis som et forsøk på å legitimere sine egne handlinger. Man må ha i tankene at ved politisk aktivitet, som fredsoperasjoner, er det alltid *to* parter som ser på handlingene fra vidt forskjellige vinkler og som følgelig vil ha ulik oppfatning av hva som faktisk utrettes. FN har fremdeles ikke gitt en klar definisjon av begrepet, og verken ordet «fredsoperasjon» eller «fredsbevaring» er å finne i FN-pakten. Men i *Handbook on Multidimensional Peacekeeping Operations* gis i det minste en oppstilling av soldatenes oppgaver og kravene som settes til dem.⁸ Her vises det til at soldatene skal bidra til å sikre fred, hjelpe stater å gjenoppbygge demokratiske styrever, sørge for trygge omgivelser for lokalbefolkningen og lignende.

FN utviklet i 2008 en doktrine for fredsbevarende operasjoner, kjent som Capstone-doktrinen. Doktrinen var ment som en veiledning til fredsoperasjonene, men også denne unngår å gi en god definisjon. Den søker heller å identifisere *peacekeeping* som én av fem handlinger for å oppnå fred og sikkerhet. Fredsbevaring omtales her som «..*comprimising a mix of military, police and civilian components working together to lay the foundations of sustainable peace.*»⁹

Også for sexual exploitation and abuse (SEA) foreligger det et stort antall definisjoner. En slik pluralitet av ulikt innhold bidrar på ingen måte til økt forståelse av problemene, men fører heller til mer forvirring rundt et tvetydig og omstridt begrep.¹⁰

FNs generalsekretær publiserte som tidligere nevnt en bulletin¹¹ i 2003 om beskyttelse fra seksuell utnyttelse og misbruk som er ment å være rettslig bindende for FN-personell. Her defineres seksuell utnyttelse som:

*«The term “sexual exploitation” means any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another.»*¹²

Men også denne definisjonen har blitt kritisert for å være for vid, og for at den ikke evner å skille mellom seksuelle forhold som er utnyttende, og de som ikke er det. Det som mangler i definisjonen, er i følge kritikere et klart skille mellom frivillig- og ufrivillig seksuell omgang, og mellom tvunget prostitusjon og sexindustrien som en frivillig valgt arbeidsplass.¹³ Det å skape en definisjon som

⁸ Alex J. Bellamy og Paul D. Williams: «*Understanding Peacekeeping*» (2010) Polity Press, 2. ed.

⁹ Capstone-doktrinen. Se http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf s. 97. (3. november 2011), s. 97.

¹⁰ Olivera Simic: «*Rethinking ‘sexual exploitation’ in UN peacekeeping operations.*» (2009) Women’s Studies International Forum nr. 32 (s. 288-295).

¹¹ Generalsekretærens bulletin, supra note 5, s. 4.

¹² Ibid. Artikkel 1, s. 1.

¹³ Simic, supra note 10 s. 5, med videre henvisninger.

understreker disse forskjellene er imidlertid ingen enkel oppgave. Fredsoperasjonene skaper en spesiell kontekst, hvor de komplekse maktforskjellene mellom fredssoldatene og de lokale kvinnene er svært tydelige.

2 Bakgrunnsinformasjon

De første rapportene om voldtekt og annen seksualisert vold mot sivilbefolkningen dukket opp i kjølvannet av endringene som fant sted i fredsoperasjonenes art på starten av 1990-tallet. Særlig fra Kambodsja og Somalia kom det anklager om seksualisert vold, og stadig kommer lignende rapporter inn i store antall.¹⁴

På 2000-tallet kom det nye anklager mot fredssoldatene i Kosovo. Undersøkelser avdekket ikke bare nye tilfeller av misbruk, men også at FN-ansatte deltok i trafficking av kvinner og jenter som ble presset inn i prostitusjon.¹⁵

Disse nye anklagene førte til at Kofi Annan ønsket å vurdere effektiviteten til FNs fredsbevarende styrker. Resultatet ble utgivelsen av Brahimi-rapporten i august 2000. Rapporten ga flere anbefalinger på hva som kunne gjøres med problemene, men ingen direkte anerkjennelse av menneskerettighetsbruddene som foretas under operasjonene. Den fokuserer heller på viktigheten av tilstrekkelig trening og opplæring av personalet.¹⁶

Voldtekt og annet seksuelt misbruk er i lang tid blitt oversett som brudd på menneskerettighetene. Kriminelle handlinger som drap og tortur har lenge blitt ansett som krigsforbrytelser, mens voldtekt og lignende handlinger har blitt nedgradert til å være *uheldige*, men uunngåelige, bieffekter av krig. Noen av de verste forbryterne og enkelte fremtredende profiler har blitt dømt for sine ugjerninger, men millioner av kvinner verden over har mikroskopiske sjanser for at akkurat deres overgrep vil bli dømt for sine ugjerninger.¹⁷ Et stort antall overgrep blir dessuten aldri rapportert fordi ofrene gjerne er redde og lavt utdannede kvinner og barn som har vansker med å identifisere sine fremmede overgrepere.¹⁸

Det at seksuelle overgrep og utnyttelse av vanskeligstilte kvinner regnes som en naturlig følge av krig og konflikt, heller enn kriminelle handlinger, er et kjent problem, og FNs spesialrådgiver på likestilling, Rachel Mayanja uttalte i 2007 at:

¹⁴ Lauren Hunter: «*Should We Prosecute the Protectors?*» Se www.unsociety.com/cria/volume1/volume1.pdf#page=25 (8. september 2011.)

¹⁵ Daniela Forte: «*From Words to Deeds: Addressing Peacekeepers' Violations of Human Rights.*» (2006) Conflict Trends, nr. 3, s. 44-49.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ FN OCHA/IRIN: «*The Shame of War - Sexual Violence Against Women and Girls in Conflict.*» Se <http://allafrica.com/download/resource/main/main/00011095:cee6f12b43c99e47ab754568c9f57d4e.pdf> (25. august 2011.)

¹⁸ FN: «*A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*» (2005) A/59/710 (Zeid-rapporten).

«straffrihet for overgripere og utilstrekkelig respons overfor behovene til ofrene er moralsk forkastelig og uakseptabelt. Seksuell vold i konflikt, spesielt voldtekt, burde bli kalt for det det er: Ikke en privat handling eller uheldig og dårlig oppførsel av en soldat på villstrå, men heller aggresjon, tortur, krigsforbrytelse og folkemord.»¹⁹

Men det finnes også mange som anerkjenner voldtekt som seksualisert kriminalitet mot kvinner og deres ære. Dermed overser de det virkelige faktum om at utbredt bruk av voldtekt er en mekanisme for å straffe, ydmyke og terrorisere kvinner og hele samfunn. Dette har i tur ført til manglende fordømmelse og straffeforfølgelse.

2.1 Statistikk

Helt nøyaktig statistikk på hvor mange seksuelle overgrep som begås av fredssoldater foreligger ikke. Dette er en naturlig følge av underrapporteringer og manglende dokumentasjon, samt at de som utsettes for overgrep frykter negative reprimader og dermed unnlater å rapportere inn ugjerningene.

Det som imidlertid kommer frem av eksisterende rapporter, er at overgrepene varierer mellom alt fra kjøp av prostituerte til voldtekt av mindreårige og pedofili. Undersøkelser har også vist at seksuell kontakt med troppene anses som dagligdags av lokalbefolkningen, og som en god kilde til hjelp for mange fattigslige kvinner, selv om de fleste anser det som upassende oppførsel for folk som er i FNs tjeneste.²⁰ I konfliktsituasjoner, med lite ressurser tilgjengelig, må kvinner og unge jenter gjerne ta i bruk alle midler for å kunne sikre seg og sine familier, og da tyr de gjerne til sine egne kropper. Konflikten hindrer folk i å kunne sikre en tilstrekkelig inntekt, og siden kvinnene gjerne skilles fra sine ektemenn og/eller forsørgere, er de avhengig av seg selv.

Totalt kom det inn 112 anklager om seksuell utnytting begått av FNs personell i 2009, hvilket var en markant nedgang fra de 357²¹ som kom inn til Department of Peacekeeping Operations (DPKO)²² i 2006. Det høyeste antallet rapporteringer kom fra Kongo, gjennom MONUC²³, hvor det samlet var 59.²⁴ Anklagene viser at de unge jentene som har blitt voldtatt av militære, i ettertid har blitt utstøtt fra sine familier, selv om det i sin tid var familiene selv som i sin desperasjon tilbød soldatene sex med jentene mot mindre pengebeløp eller mat. Rapporter viste at seksuelle tjenester ble kjøpt for alt fra to egg, litt melk eller peanøttsmør til noen dollar. Faktisk viste det seg at tilfeller

¹⁹ Regjeringens nettsider: *On Equal Terms: Women's Rights and Gender Equality in International Development Policy*. Se <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2007-2008/report-no-11-2007-2008-to-the-storting/3/6.html?id=547153> (9. november 2011.)

²⁰ Hunter, supra note 14, s. 6.

²¹ FN: «*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse - report of the Secretary General.*» 18. februar 2010. A/64/669.

²² Underavdeling av FN som planlegger, forbereder og styrer fredsbevarende operasjoner.

²³ *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*.

²⁴ FN (2010), supra note 21, s. 7.

av seksuell utnyttelse oftest involverte sex mot penger (fra \$1 til \$3 pr gang), mot mat eller mot arbeid.²⁵

Det snakkes gjerne om voldtekt kamuflert som prostitusjon, siden mange av kvinnene og jentene selv sier at de ble voldtatt for så å motta en «godtgjørelse» etterpå slik at det framstår som en samtykkende handling. De jentene som først har havnet i et slikt spor av avhengighet føres gjerne inn i en negativ spiral av videre prostitusjon med vold, desperasjon og sykdom.²⁶ Selv om disse jentene ikke har gjort noe galt, vil de få store problemer med å bli gift, særlig dersom de allerede har fått barn med en annen mann. Slik blir det også veldig enkelt for jentene som først har blitt voldtatt å fortsette å selge sex, siden de allerede har tapt sin ære og ikke har muligheter til å overleve på andre måter.²⁷

Det er etterspørselen som skaper prostitusjonen, og når noen først har startet opp et slikt marked er det lett å fortsette. Tall fra 2007 viser at kjøp av prostituerte er det klare hovedproblemet hva angår FNs militære personell. Av totalt 118 anklager, dreide hele 116 seg om prostitusjon.²⁸

FNs befolkningsfond (UNFPA) samler inn og utarbeider statistikk på tilfeller av seksualisert vold, selv om de tar forbehold om at tallene de presenterer sannsynligvis er lavere enn antallet er i virkeligheten. Deres tall fra 2008 viser at det totalt kom inn 14.245 rapporterte tilfeller av seksuelle overgrep i Kongo.²⁹ Imidlertid viser dette antallet til overgrep begått av andre aktører enn FNs soldater. MONUCs rapporter viser til 176 anklager i 2006, 59 i 2007³⁰ og ned til 40 i 2008. I 2009 gikk antallet opp til 59 igjen, og i 2010 var tallet 36.³¹ Selv om denne fremstillingen søker å avgrense mot de overgrepene som er begått av andre aktører, er det et tankekors at FN-styrkenes tilsynelatende manglende evne til å forhindre overgrep i grunnen er et langt større problem enn deres egne overgrep.

2.3 Hvorfor øker antallet overgrep?

På tross av den politiske oppmerksomheten som har blitt rettet mot Kongo i forbindelse med seksualisert vold, fortsetter høytstående tjenestemenn å benekte problemenes omfang. En av de som

²⁵ Zeid-rapporten, supra note 18, s. 6.

²⁶ Ibid.

²⁷ Susan Notar: «Peacekeepers as Perpetrators: Sexual Exploitation and Abuse of Women and Children in the Democratic Republic of the Congo.» Se <http://www.aals.org/am2007/saturday/notar.pdf> (15. september 2011.)

²⁸ FN: «Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse - report of the Secretary General.» 25. juni 2008. A/62/890.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ United Nations Conduct and Discipline Unit. *Statistics*. Se <http://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsforAllCategoriesofPersonnelPerYearSexualExploitationandAbuse.aspx> (1. november 2011.)

ble spurt om problemene under hans ledelse, påsto at kun 15% av anklagene om voldtekt faktisk hadde funnet sted. De fleste tilfellene var kun innbilt, og det lå i kvinners natur å være utro!³²

Selv om statistikken er uklar, viser rapporteringer at seksuell utnyttelse er et stadig økende problem som rammer et stort antall kvinner. Mellom 23 000 og 45 000 kosovo-albanske kvinner ble rapportert voldtatt i årene 1998-1999 på høyden av konflikten med Serbia. I Rwanda svarte 39% av spurte kvinner at de hadde blitt voldtatt under folkemordet, og 2 av 3 voldtatte kvinner var HIV-positive.³³ Tilsvarende antall er blitt rapportert uansett hvor konflikten finner sted, og bak hvert tilfelle er et offer med et enormt behov for hjelp og støtte for å kunne komme seg tilbake til familien og samfunnet.

Det er særlig tre faktorer som har ført til en markant økning i antallet tilfeller av seksuell utnyttelse og misbruk utført av soldater på fredsbevarende oppdrag. For det første vil mange av FNs medlemsnasjoner vegre seg fra å sende sine egne, trente soldater til en konflikt som de selv ikke er direkte involvert i, eller som de ikke tjener noe på. Dette betyr at mange av soldatene kommer fra underutviklede stater hvor nivået på den gjennomførte treningen ofte er utilstrekkelig, dermed er mange av soldatene som sendes direkte uegnet for oppdraget de skal utføre.³⁴

Til sammenligning krever USA at soldatene har et minimum av 5 års erfaring i profesjonell rettshåndhevelse, at soldaten har nådd en viss alder, og at de består gitte fysiske tester før de sendes til å tjene under FN.³⁵

Videre vil de kulturelle og rettslige forskjellene mellom soldatenes hjemland føre til store ulikheter i hvordan eventuelle forbrytelser mot lokalbefolkningen håndteres rettslig av de hjemlige styresmaktene. FNs medlemsstater innfrir ikke nødvendigvis internasjonale standarder når det gjelder utmåelse av straff, og de kan dessuten mangle den nødvendige lovgivningen for å straffe hjemsendte soldater. Atter andre stater har ikke kriminalisert voldtekt eller andre, for oss, straffbare handlinger. Dette gjelder særlig dersom det foreligger ekteskap mellom den anklagede og offeret. De ulike praksisene som gjelder kulturelle og juridiske systemer i de bidragsytende statene har anslått en presedens for tvetydighet ovenfor de fredsbevarende styrker så vel som for det internasjonale samfunnet.³⁶

³² Reliefweb. Se http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/briefingkit-eea6c9e934feeb4399166f860ea4c35d.pdf av 1. november 2011.

³³ Katie Thomas: «*Sexual Violence: Weapon of War*» hentet fra http://curtin.academia.edu/KatieThomas/Papers/74960/Sexual_Violence_Weapon_of_War (19. oktober 2011.)

³⁴ Hunter, supra note 14, s.6.

³⁵ Daniel Engber: «*Where's My Blue Helmet? - How to become a U.N. peacekeeper.*» Se http://www.slate.com/articles/news_and_politics/explainer/2006/07/wheres_my_blue_helmet.html (25. august 2011.)

³⁶ Hunter, supra note 14, s. 6.

Endelig kan det rettslige rammeverket for operasjonen skape problemer. FN og vertslandet for operasjonen inngår som ledd i en omfattende sikkerhetsavtale en såkalt SOFA; Status of Force Agreement. Avtalen er ment å regulere fredspersonellets atferd på fremmed jord, og yte rettigheter og privilegier, i tillegg til rettslig immunitet. For verstlandets del lover avtalen at de troppeytende nasjonene overholder sin oppgave med å straffe sine soldater dersom de begår forbrytelser. Avtalen er ment å klargjøre vilkårene for fremmedes tilgang til å operere i vertslandet. SOFA krever videre av soldatene at de under en fredsoperasjon skal observere og respektere «the principles and spirit of the general international conventions applicable to the conduct of military personell.»³⁷ Imidlertid har det tradisjonelt ikke vært noe krav til å respektere internasjonale menneskerettigheter innen SOFA-en.³⁸ All den tid det ikke foreligger en uttrykkelig anerkjennelse av de grunnleggende menneskerettighetene, samt et løfte om å overholde disse, er det umulig å forvente at disse holdningene vil prege operasjonen i noen særlig grad.

Samlet sett har disse tre årsaksfaktorene tjent til kompleksiteten rundt debatten om fredsstyrkenes ansvarlighet og gjort det svært vanskelig å håndtere problemet med de midlene som per dags dato er tilgjengelige.

Områdene hvor overgrepene finner sted er uten en oppegående rettsstat og fungerende strukturer. Både politi, juridiske- og straffesystemer er nede og det er veldig lett for at seksualisert vold og andre typer kriminalitet går ustraffet. Når systemene ikke fungerer og de lokale mannfolkene ser at soldatenes handlinger går ustraffet, er det lett for at også disse utnytter kaoset som oppstår. Således kan de forbryte seg mot kvinnene uten noen frykt for straffansvar. Dermed kumuleres problemene ytterligere, og sprer en negativ holdning til kvinner og jenter.³⁹

3 Operasjonene og soldatene

Grusomhetene som fant sted under annen verdenskrig fikk det internasjonale samfunnet til å love at noe slikt aldri skulle få skje igjen, og således så FN dagens lys. Særlig i etterkant av Den kalde krigen har FN vist en stor vilje til å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.⁴⁰ De fredsbevarende operasjonene får sitt rettslige grunnlag i artikkel 33 av *UN Charter*, som ser på de fredlige midlene for å unngå konflikt.⁴¹ Den tradisjonelle operasjonen er derfor et redskap som velges og aksepteres av partene for å kunne komme fram til en fredlig løsning på konflikt. For at

³⁷ FN: «*Observance by United Nations forces of international humanitarian law.*» (1999) ST/SGB/1999/13, artikkel 3.

³⁸ Hunter, *supra* note 14, s. 6.

³⁹ Kent, *supra* note 4, s. 4.

⁴⁰ Ray Murphy: «*United Nations Military Operations and International Humanitarian Law: What Rules Apply to Peacekeepers?*» (2003) Criminal Law Forum, 14:2 (s. 153-194).

⁴¹ FNs nettsider: *Charter of the United Nations*. Se <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml> (19. oktober 2011.)

FN skal kunne iverksette en fredsoperasjon må nasjonen samtykke til dette, og soldatene som sendes må utvise nøytralitet til konfliktenes parter.⁴²

Antallet fredsoperasjoner i FNs regi er seksdoblet siden starten av 1990-tallet. Per i dag er nærmere 100 000 militære og 20 000 sivile utstasjonert på oppdrag ved de 15 ulike operasjonene over hele verden. De fredsbevarende styrkenes oppgaver var tradisjonelt å skulle bidra til å finne fredlige løsninger på tvister mellom stater,⁴³ og med tiden overvåke våpenhvile mellom partene og søke å stabilisere situasjonen slik at man kunne løse konflikten på det politiske plan.⁴⁴ Nå er soldatene blitt ledd i komplekse operasjoner som inkluderer både militære, sivile og humanitære elementer.

Alle som tjener i FNs fredsoperasjoner skal bidra til å fremme grunnleggende sikkerhet og hjelp til millioner av mennesker.⁴⁵ De som har mistet sine hjem, som er traumatisert av vold og som har sett sine levebrød forsvinne over natten er svært sårbare for ytterligere utnyttelse. Soldater som tjener i fredsoperasjoner er derimot i svært mektige posisjoner som kilder til beskyttelse og bistand.

Alle FNs medlemsland er invitert til å bidra med soldater, men over de siste årene har majoriteten av FNs «blå hjelmer» kommet fra det sørlige Asia og Afrika. Til sammen 114 land bidrar med militær- og politipersonell,⁴⁶ og det er medlemslandene selv som velger ut hvem de sender på oppdrag. Selv om FN kan legge føringer på hva slags personell de ønsker, har de ingen makt til å pålegge statene oppdrag eller kreve et visst personell. Blant nordmenn er det sett på som viktig at man reiser ut og tjener FN, og vi sender derfor spesialtrent personell, men dette er ikke nødvendigvis tilfellet blant alle medlemsnasjonene. Selv om alle nasjoner som blir bedt om det, forventes å bidra med militært mannskap når de blir spurt, er majoriteten av soldatene fra u-land. Per 2010 var de fem statene som tronet øverst på listen over mest troppeytende nasjoner Pakistan, Bangladesh, India, Nigeria og Egypt, hvorav de tre førstnevnte hadde opp mot 10 000 soldater i blå hjelmer. Til sammenligning hadde stormakten USA kun 13.⁴⁷

Når det gjentatte ganger kommer anklager om at soldater i FNs tjeneste bytter grunnleggende livsnødvendigheter mot sex med unge, kvinnelige flyktninger, er dette åpenbart fullstendig uakseptabelt, og disse personene må framstilles for straff dersom de har handlet straffbart, og anklagene mot de kan bevises.

Men, spørsmålene er mange: Etter hvilken lov? Lokal lov, eller gjeldende lov i den anklagedes hjemland? Eller skal slike tilfeller kanskje straffes under den International Criminal Courts

⁴² Andrea Cruciani: «*Applicable Law in Peace Support Operations.*» Se <http://www.defensesociale.org/warandpiece/ANDREA%20CRUCIANI.pdf> (7. september 2011.)

⁴³ Bellamy/Williams, *supra* note 8, s. 5.

⁴⁴ Capstone-doktrinen, *supra* note 9, s. 5.

⁴⁵ United Nations Peace Operations: *Year in Review 2010*. Se <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf> (20. august 2011.)

⁴⁶ United Nations Peacekeeping: *Peacekeeping fact sheet*. Se <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (30. september 2011.)

⁴⁷ United Nations Peace Operations, *supra* note 45, s. 11.

jurisdiksjon? Og hva slags ansvar tillegges soldatenes overordnede som tross alt har lovet å følge retningslinjene og å holdes ansvarlig overfor dem de søker å hjelpe?⁴⁸

4 Sentrale lover og regelverk

Avtalen som hele FN baseres på, FN-pakten, nevner i det hele tatt ikke fredsbevarende operasjoner uttrykkelig. Det kommer kun fram at sikkerhetsrådet har ansvaret for å iverksette tiltak for å ivareta global fred og sikkerhet etter paktens kapittel VII.⁴⁹ I denne konteksten er nettopp fredsoperasjoner blant de mest sentrale virkemidlene, men utførelsen av disse settes det altså lite føringer på.

Formålet med fredsoperasjonene varierer også, men på det mest grunnleggende plan har FNs generalforsamling sagt at fredsoperasjoner skal «*constitute a considerable part of the efforts of the United Nations to maintain international peace and security and to enhance the effectiveness of the United Nations*» (Boutros-Ghali 1995).⁵⁰

Det er imidlertid klart at fredsbevarende operasjoner ikke opphever de militære og sivile partenes ansvar overfor sine medmennesker.⁵¹ Langt mindre opplagt er hvilke rettsregler som kan gjøres gjeldende under hvilken straffelov, og hvem som er ansvarlig for å håndheve lovene.

FNs militære personell holdes sjelden ansvarlig for sine handlinger, og dette er en kjent oppfatning også hos personalet selv.⁵² Et av hindrene for straffeforfølgelse er at de nyter immunitet, blant annet som følge av at FNs fredsbevarende operasjoner regnes som en gren av FN etablert i henhold til en resolusjon fra Sikkerhetsrådet. Følgelig gir Konvensjonen om Privilegier og Immunitet for FN alt fredsbevarende personell den samme statusen med privilegier immunitet som FNs offiserer, dette følger av Artikkel 105 av FN-pakten.⁵³ Også flere ulike avtaler, hvilket oppgaven vil komme tilbake til, yter soldatene immunitet i vertslandet.⁵⁴

De naturlige spørsmålene som dukker opp er dermed hvilke lover de forbryter seg mot, og hvem som kan holdes ansvarlige.⁵⁵ Er det soldaten selv, dens hjemland eller FN? Det er klart at det til syvende og sist er FN som er ansvarlig for sine operasjoner og at det dermed påhviler dem en plikt til å minimere tilfellene av lovbrudd som forekommer i deres tjeneste. Men siden FN ikke har noen

⁴⁸ Darvill, Steve: «*The Rule of Law on Peace Operations from the Perspective of an Institutional Donor*», hentet fra http://www.aisaid.gov.au/publications/pdf/challenges_APCML_paper.pdf, av 1. oktober 2011.

⁴⁹ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

⁵⁰ Davis B. Bobrow og Mark A. Boyer: «*Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations*.» (1997) *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 6 (s. 723-748), side 726 med videre henvisninger.

⁵¹ Ibid.

⁵² Carol Allais: «*Sexual exploitation and abuse by UN peacekeeper: The psychosocial context of behaviour change*.» Se <http://www.ajol.info/index.php/smsajms/article/viewFile/70511/59115> (23. november 2011.)

⁵³ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

⁵⁴ Róisín Burke: «*Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity*.» *Journal of Conflict & Security Law*, 2011.

⁵⁵ Darvill supra note 48, s. 12.

jurisdiksjon over de soldatene som bidrar i fredsbevarende oppdrag, må det letes et annet sted etter lover som kan gjøre seg gjeldende, og myndigheter som kan håndheve de.

Når man diskuterer problemene rundt å holde FN-personell ansvarlig for sine handlinger på fremmed jord må man som tidligere nevnt skille mellom straffbare handlinger etter lov og handlinger som enten kun er straffbare etter generalsekretærens bulletin, eller som er rent uønsket. Til de straffbare handlinger hører klart forbryterske handlinger som voldtekt og kjøp/salg av barneprostituerte. Med disiplinærreaksjoner straffes handlinger som voksenprostitusjon, seksuelle relasjoner med bistandsmottakere o.l. Til de rent uønskede handlingene hører de gjensidig frivillige seksuelle relasjoner, som gjerne resulterer i barn mellom FNs soldater og den lokale sivilbefolkningen, barn som følgelig vil vokse opp uten å kjenne sin far. Siden FN selv kan ilegge disiplinærstraffer, er det den første av disse kategoriene som er mest interessant i en slik kontekst.

Det er ikke mangelen på regulering og direktiver som er hovedproblemet bak den seksuell utnyttelse som begås av FN-personalet, men heller unnlatelse av å håndheve reglene og straffe de ugjerningene som finner sted under fredsoperasjonene. Administreringen av postkonflikt-områder fører også med seg flere problematiske situasjoner i forhold til de rettsreglene som normalt sett gir befolkningen trygghet og en beskyttelse fra overgrep. Håndhevelse av menneskerettigheter, humanitærrett og internasjonal strafferett vanskeliggjøres i fraværet av tradisjonelle statlige aktører. Spørsmålet er dermed hvem som har ansvaret for å dømme de forbrytelser som blir utført i en tid av politisk uro. Variasjonene i synet på det rettslige rammeverket rundt en operasjon viser også at det er et komplekst og varierende system med både praktiske og administrative problemer. Dette innvirker naturligvis på soldatene og bidrar til å skape en uoversiktlig situasjon.⁵⁶

Nulltoleranse av både seksualisert kriminalitet og all lignende adferd må imidlertid innebære at gjerningsmannen og eventuelt hans overordnede holdes ansvarlig.⁵⁷ Selv om den overordnede ikke kan ansvarliggjøres for alt de underordnede foretar seg, bør prinsippene om kommandantens ansvar under internasjonal folkerett gi en form for retningslinjer til hvordan disse sakene bør håndteres.

For selv om FN har en nulltoleranse mot seksuelt misbruk, er det begrenset hva de kan gjøre for å straffe de skyldige. Siden soldatene er et frivillig bidrag fra medlemsstatene, har ikke FN noen form for rettslig myndighet over de som mistenkes for overgrep. Det eneste FN kan gjøre er å ta dem ut av tjenesten og sende dem hjem. Etter dette er det opptil hvert medlemsland å sørge for oppfølging, og FN har ikke noe påvirkningskraft i forhold til utførelsen av dette. FN har gjort gjentatte forsøk på å få troppeytende nasjoner til å etterforske og straffe de anklagene som har kommet om krenkelser utført av FN-soldater for så å rapportere tilbake til FN. Men FN er bundet av

⁵⁶ Burke, *supra* note 54, s 12.

⁵⁷ Ray Murphy: «*An Assessment of UN Efforts to Address Sexual Misconduct by Peacekeeping Personell.*» International Peacekeeping, 13:4 (s. 531-546).

de vilkårene som er inngått i avtalene med statene og SOFA og således har de ikke myndighet til å kreve noe mer enn å forsøke å oppmuntre hjemlandene til å etterforske anklagene.⁵⁸

Prinsippet om å la medlemsnasjonene selv straffe de som måtte begå krigsforbrytelser eller forbrytelser mot hjemlandet ble lagt fram av FN allerede i 1973. Dette prinsippet gjelder naturligvis også for tilfeller av seksualisert vold.⁵⁹ Problemene dukker opp i det flere av FNs medlemsstater mangler ekstra-territorial jurisdiksjon, noe som betyr at soldatene vil gå fri for handlinger som er begått utenfor hjemlandets grenser. Dette omfatter dermed også grove forbrytelser som er begått i FNs tjeneste.

I de tilfeller hvor nasjonale domstoler har tilstrekkelige mekanismer for å sikre både offer og tiltaltes rettigheter, vil de nasjonale prosedyrer for å håndtere brudd på menneskerettighetene og de humanitære lover gjerne være å foretrekke framfor dom ved de internasjonale domstoler. Dette bidrar til å øke den nasjonale domstolens legitimitet overfor lokalbefolkningen dersom det utføres forsvarlig i tillegg til at det er langt billigere og en mer effektiv prosess.⁶⁰

Problemene dukker imidlertid opp når statene mislykkes fordi deres nasjonale lover som er aktuelle ift. krigsrelaterte overgrep klassifiserer alvorlighetsgraden som minimal og åpner for muligheter til diskriminerende påtale.

4.1 Vertsnasjonens og hjemlandets rett

Militært personell som deltar i fredsoperasjoner plikter ikke bare å overholde internasjonal rett, men også gjeldende rett i det landet hvor operasjonene finner sted. Således avhenger FNs status på fremmed jord i stor grad av den underliggende myndighet i vertslandet.⁶¹

En fredsbevarende operasjon under FN er imidlertid ansett å være et subsidiært organ til FN, opprettet etter et vedtak av sikkerhetsrådet eller generalforsamlingen. Som følge av dette nyter soldatene som nevnt privilegiene og immuniteten som følger av FN-paktens artikkel 105.⁶² Denne immuniteten er imidlertid omdiskutert. En slik straffrihet truer organisasjonens integritet, kjerneverdier og hensiktene bak fredsoperasjoner. Det at man holdes ansvarlig for sine handlinger er svært sentralt for kredibiliteten.⁶³ Talsmenn for FN mener at immuniteten er nødvendig for at soldatene skal være i stand til å gjennomføre operasjonene. Spørsmålet er dermed; hvorfor skal de kunne stå over loven? At de kan handle uten frykt for å bli straffet gir ikke organisasjonen den

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ FN OCHA/IRIN, supra note 17, s. 6.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Dieter Fleck: «Are Foreign Military Personell Exempt from International Criminal Jurisdiction under Status of Force Agreements?» (2003) J. Int. Criminal Justice nr. 1, s. 651-670,

⁶² FN-pakten, supra note 41, s. 10.

⁶³ Andrew Ladley: «Peacekeeper abuse, immunity and impunity: The need for effective criminal and civil accountability on international peace operations.» Se <http://www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/IntlOrgSp09/PEACEKEEPERABUSEIMMUNITYANDIMPUNITY.pdf> (10. desember 2011).

nødvendige drivkraften til å handle etter sine egne normer og regler.⁶⁴ Dersom soldatene skal kunne nyte rettslig immunitet er det svært selvmotsigende.

Men også en SOFA, som er ment å regulere fredspersonellets adferd på vertsnasjonens jord og forholdet mellom FN og operasjonens vertsnasjon, bidrar til soldatenes immunitet.⁶⁵ En såkalt Model SOFA tar utgangspunkt i etablert praksis og tidligere avtaler og er ment som et utgangspunkt for en individuell avtale mellom FN og det aktuelle landet. Slik kan partene tilpasse avtalen til det konkrete oppdraget.⁶⁶

Paragraf 47 (b) av FNs Model SOFA omhandler jurisdiksjon, og slår fast at

«Military members of the military component of the United Nations peacekeeping operation shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating States in respect of any criminal offences which may be committed by them in [host country/territory].»⁶⁷

Hva militært personell angår, gir altså SOFA-en eksklusiv jurisdiksjon til soldatenes hjemland. Én av grunnene til dette er at stater gjerne anser jurisdiksjonen over sin egen befolkning som et aspekt av sin suverenitet.⁶⁸ Modellens paragraf 46 gir også en alternativ bestemmelse i de tilfeller hvor vertsnasjonen ikke har ratifisert Konvensjonen om Privilegier og Immunitet for FN.⁶⁹

Men selv om det foreligger en SOFA mellom partene, viser erfaringer at denne avtalen i de fleste tilfeller ikke er nok til å få soldatenes hjemland til å innfri kravene som stilles til de. Dette er også noe soldatene er klar over, og deres kjennskap til FNs begrensede sanksjoneringsmuligheter gjør at de ikke føler seg bundet av avtalen som er inngått.⁷⁰

Videre, som følge av at SOFA-en bare regulerer forholdet mellom FN og vertslandet, foreligger det en annen avtale mellom FN og de statene som sender soldater. Også denne avtalen er basert på etablert praksis bygger i stor utstrekning på tidligere inngåtte avtaler. I følge paragraf 25 FNs Model SOFA samtykker soldatenes hjemland til å

«.. exercise jurisdiction with respect to crimes and offences which may be committed by its military personnel serving with [the United Nations peacekeeping operation]. [The

⁶⁴ Kristin Bongaard: «No longer above the law? Immunity for UN peacekeeping forces.» Se <http://debatinghumanrights.org/?p=365> (10. desember 2011).

⁶⁵ ICRC: «The Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols». Se <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp> (14. september 2011.)

⁶⁶ FN: *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations*. (1990) a 45/594.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Marten Zwanenburg: «The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers Under Fire?» (1999) *European Journal of International Law*, nr. 10, s. 124-143.

⁶⁹ Burke, *supra* note 54, s. 12.

⁷⁰ Kent, *supra* note 4, s. 4.

Participating State] shall keep the Head of Mission informed regarding the outcome of such exercise of jurisdiction.»⁷¹

Model SOFA-ens ordning med at de troppeytende nasjonene selv har jurisdiksjon over soldatene på oppdrag for FN har imidlertid blitt kritisert. Blant annet som følge av at straffelovene i soldatenes respektive hjemland kan variere i stor grad. Slik kan det eksempelvis oppstå spørsmål om hvilke lover som skal gjøres gjeldende, og det som én soldat straffes for i sitt hjemland kan en annen gå fri for i et annet. Videre kan hjemlandet av ulike årsaker ikke være villig, eller i stand til, å straffe forbrytelser som burde vært straffet. Men en slik unnlattelse kan ikke aksepteres, særlig siden FN-personell opptrer som beskyttere av internasjonal justis, og bør handle selv handle i tråd med sine forpliktelser.⁷²

Forpliktelser har soldatene også i forhold til gjeldende lov i sine hjemland. Selv om de oppholder seg på fremmed jord, plikter de å respektere hjemlig lov. Dette kommer delvis fram av visse troppeforskrifter som inneholder følgende avsnitt:

«Members of the Force shall remain subject to the military rules and regulations of their respective national States without derogating from their responsibilities as members of the Force as defined in these Regulations and any rules made pursuant thereto.»⁷³

Også av FNs bulletin «*Observance by United Nations forces of international humanitarian law*» følger det at militært personell til enhver tid er underlagt sin hjemlige lovgivning, uavhengig av om de også er bundet til å følge FNs regelverk.⁷⁴ Selv om seksuelle overgrep vil oppfattes som en kriminell handling av de aller fleste nasjoner rundt om i verden, er det fremdeles mange som ikke har forbud mot kjøp og salg av sex. I disse tilfellene kan det by på ekstra problemer med å få de nasjonale domstolene til å slå ned på soldater som kjøper sex. Som tilfellet er etter norsk rett, er det fra 1. januar 2009 et totalforbud mot å kjøpe sex, også i utlandet. Etter straffelovens kapittel 19 om seksualforbrytelser kan kjøp av seksuelle tjenester straffes med bøter, fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler.⁷⁵

4.2 FNs code of conduct

FNs politikk med å fremme kontroll med sitt eget personell til en hver tid er essensielt for å kunne gjennomføre et vellykket oppdrag.⁷⁶ FN plikter derfor å sikre høyest mulig standard hva angår adferd, profesjonalitet og pålitelighet for alt ansatt personell. *Department of Field Support (DFS)* og

⁷¹ Model SOFA, supra note 66, s. 15.

⁷² Zwanenburg (1999), supra note 68, s.15.

⁷³ Ibid. Side 238 med videre henvisninger.

⁷⁴ FN (1999), supra note 37, s. 10. Artikkel 2.

⁷⁵ Lov 22. mai 1905 nr. 10 om straff (straffeloven). Se særlig § 202a.

⁷⁶ Roberta Arnold: «*Law Enforcement within the Framework of Peace Support Operations.*» (2008) International and Comparative Criminal Law Series, volume 28.

Department of Peacekeeping Operations (DPKO)⁷⁷ er ansvarlige for å håndheve FNs adferdsprinsipper under fredsbevarende operasjoner.⁷⁸

Reglene om FNs atferdsstandarter formes av et stort antall dokumenter hvor noen gjelder alt personell, mens andre er utviklet for å gjelde spesifikke kategorier som sivilt-, militært- eller politipersonell. Felles er imidlertid at *alle* typer ufrivillige seksuelle relasjoner er forbudt, uavhengig av offerets alder og forholdet mellom de to. Og selv om sex mot betaling er tolerert i enkelte land, og til og med kan være lovlig, glemmer ofte internasjonalt ansatt personell at lokalbefolkningen kan være traumatisert og ekstremt sårbare og at situasjonen som råder er langt fra normal. Nettopp derfor fører FN en linje med nulltoleranse.⁷⁹

Siden 1998 har uniformert personell blitt utstyrt med FNs ti regler som gjelder *Code of Personal Conduct for Blue Helmets*. En *Code of Conduct* skal underskrives av alle som opptre på vegne av FN, ved ankomst til operasjonens vertsland.⁸⁰ Disse reglene understreker viktigheten av å opptre som en pålitelig soldat med den nødvendige integritet og nøytralitet, uten å misbruke den gitte autoriteten. Reglenes artikkel 3 fastslår blant annet at lokalbefolkningen skal behandles med respekt. Den mest sentrale bestemmelsen er imidlertid artikkel 4; «*Do not indulge in immoral acts of sexual, physical or psychological abuse or exploitation of the local population or United Nations staff, especially women and children.*»⁸¹ Denne regelen er klar på at FN ikke aksepterer seksuell utnyttelse av lokalbefolkningen, men spørsmålet er fremdeles hvilke følger det vil få for soldaten som bryter regelverket.

Med de offisielle oppgavene man er pålagt som følge av å tjene FN i fredsoperasjoner, følger visse privilegier og immunitet. Uavhengig av dette er man likevel ansvarlig for å overholde *Code of Conduct*, og kan ilegges disiplinærstraff dersom reglene ikke overholdes. Avhengig av krenkelsens art og ens egen stilling vil det være konsekvenser for tjenesteforsømmelser.⁸²

Tilfeller av seksuell utnyttelse og misbruk regnes som alvorlige forsømmelser og vil i tråd med regelverket kunne straffes med disiplinærstraff, hjemsendelse, eller i de svært alvorlige tilfellene også straffeforfølgelse eller økonomiske krav.⁸³

⁷⁷ Underavdelinger av FN som planlegger, forbereder og styrer fredsbevarende operasjoner.

⁷⁸ United Nations Conduct and Discipline Unit: *UN Standards of Conduct*. Se <http://cdu.unlb.org/UNStandardsOfConduct/CodeofConduct.aspx> (9. desember 2011).

⁷⁹ Sarah W. Spencer: «*Making Peace: Preventing and Responding to Sexual Exploitation by United Nations Peacekeepers.*» Se <http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2005/8.pdf> (18. oktober 2011).

⁸⁰ FN (2008), supra note 28, s. 8.

⁸¹ United Nations Conduct and Discipline Unit: *Ten Rules: Code of Personal Conduct For Blue Helmets*. Se <http://cdu.unlb.org/UNStandardsOfConduct/TenRulesCodeofPersonalConductForBlueHelmets.aspx> (20. oktober 2011).

⁸² Anne Elias: «*Ethics in Peacekeeping.*» (2005) Se http://www.peaceopstraining.org/get_course_sample_pages/7/ (26. november 2011.)

⁸³ Ibid.

Men selv om *Code of Conduct* viser til enkelte generelle prinsipper av menneskerettigheter eller humanitær folkerett, er ikke regelverket rettslig bindende. Heller ikke reguleres tilsynet med overholdelsen av regelverket.⁸⁴

4.3 Generalsekretærens bulletin

Som tidligere nevnt publiserte FNs generalsekretær i 2003 en bulletin om beskyttelse fra seksuell utnyttelse og misbruk som er ment å være rettslig bindende for alt FN-personell og alle som er i samarbeidsordninger med FN. Generalsekretærens «*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*» er ment å være et redskap mot seksuell utnyttelse i tillegg til å sette fokus på problemet.⁸⁵ Hensikten bak bulletinen var å skape rammer for hvordan man best kunne beskytte sårbare mennesker, særlig kvinner og barn, fra seksuell utnyttelse og misbruk.

Bulletinen slår i seksjon 3.1 fast at seksuell utnyttelse er brudd på internasjonalt anerkjente rettsnormer og at det følgelig også er forbudt under FNs arbeidsreglement. I tillegg lister bulletinen opp prosedyrer for å straffe slike handlinger.⁸⁶

Straffen er imidlertid begrenset til disiplinærstraff.⁸⁷ Eventuelt, dersom det foreligger bevis for seksuell utnyttelse eller misbruk etter at det er foretatt en grundig etterforskning, kan saken etter artikkel 5 henvises til soldatens hjemlige domstoler.⁸⁸ Dette er som følge av at det er opp til den enkelte medlemsstats å avgjøre hvilke sanksjoner som skal anvendes på deres befolkning.

Som et uttrykk for respekt overfor den enkelte medlemsstats suverenitet, vil militære på fredsbevarende oppdrag fortsatt være under sine respektive hjemlands jurisdiksjon og ikke under FNs regulasjoner. Etter dette er det altså opp til den enkelte soldats hjemland å avgjøre om vedkommende skal framstilles for nasjonal rett for sine handlinger i FNs tjeneste, og under tjenesten vil soldatene følgelig nyte stor grad av immunitet fra lover og rettslige systemer i vertslandet.

Selv om DPKO har en begrenset mulighet til å straffe militærpersonell, vil FN miste all mulighet til å sikre at forbryterne får sin fortjente straff i det de reiser tilbake til sine hjemland. Et løfte om å straffe soldatene er ikke bindende for hjemlandet og dermed er FN avhengig av at medlemslandene ønsker å straffe sine egne.

⁸⁴ Marten Zwanenburg: «*Compromise or Commitment: Human Rights and International Humanitarian Law Obligations for UN Peace Forces*». (1998) *Leiden Journal of International Law*, 11 (s. 229-245).

⁸⁵ Generalsekretærens bulletin om SEA, supra note 5, s. 4.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid. Se artikkel 3.2 (a).

⁸⁸ Ibid. Se artikkel 5.

4.4. Internasjonale menneskerettigheter

Menneskerettighetene er tradisjonelt blitt ansett som den styrende lov i fredstid mellom stat og befolkning, uavhengig av nasjonalitet. I nyere tid er det imidlertid et mer akseptert syn at de også må kunne anvendes under konflikt, selv om dette ikke var den opprinnelige hensikten da statene signerte de ulike konvensjonene i tiden etter annen verdenskrig.⁸⁹ Det faktum at flere menneskerettighetskonvensjoner peker på at det kan gjøres unntak i krigssituasjon, viser at konvensjonene er ment å gjelde også under konflikter.⁹⁰

Menneskerettighetene reguleres av *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter* som trådte i kraft den 23. mars 1976. Konvensjonen anerkjenner menneskets verdighet og like rettigheter som grunnlaget for frihet, rettferdighet og fred.⁹¹

FN-pakten refererer kun i generelle termer til menneskerettigheter og sikkerhetsrådet har ikke behandlet menneskerettighetenes anvendelsen på fredsstyrker, heller ikke har de gitt bindende vedtak på området. Imidlertid har enkelte andre vedtak fra sikkerhetsrådet tillagt reglene noe juridisk funksjon. Generalsekretæren har også uttrykt et generelt ansvar for fredsstyrkene, og at FN ikke vil unndra seg ansvaret for utilbørlige handlinger som utføres mot uskyldige ofre.⁹² Dette indikerer også et ansvar for menneskerettighetene. Selv om det altså foreligger enkelte anerkjennelser av menneskerettighetene, er FNs rettslige rammeverk hva angår fredsstyrker på området uklart og vagt.

Siden FN ikke har ratifisert traktater som regulerer menneskerettigheter, er de i utgangspunktet ikke part, og dermed ikke bundet av traktatene.⁹³ FN kan heller ikke opptre som en statlig part, men gjennom sin unike konstitusjon med medlemsland og mandat, blir de likevel underlagt internasjonale rettigheter og forpliktelser. Følgelig blir FN et eget rettssubjekt gjennom sin rolle overfor medlemsnasjonene.⁹⁴ Menneskerettighetene er grunnlaget for en effektiv operasjon, og det ville vært svært motstridende dersom FNs egne tropper krenket rettighetene som er utviklet og avtalt over mange år. Ved opprettholdelse av fred og sikkerhet, er respekten for menneskerettigheter essensielt. Dette kommer tydelig fram gjennom at enkelte av de internasjonale menneskerettighetene er ufravikelige, selv i akutte nødsituasjoner.⁹⁵

Seksuell vold regnes som et klart overgrep mot kvinners verdighet, og ivaretagelse av individets verdighet og fysiske integritet befinner seg i kjerneområdet for Den europeiske

⁸⁹ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Gabriele Porretto og Sylvain Vité: «*The application of international humanitarian law and human rights law to international organisations.*» (2006) Se. http://www.adh-geneva.ch/docs/publications/collection-research-projects/CTR_application_du_DIH.pdf (3. desember 2011.)

⁹⁵ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

menneskerettskonvensjonens artikkel 3. Seksuell vold krenker følgelig enkelte av de grunnleggende konvensjonsverdiene grovt, noe også FN selv har bekreftet. I tillegg til den tidligere nevnte bulletinen, uttrykkes denne holdningen også i FN-paktens Artikkel 55 (c) som slår fast at en av FNs hensikter er å fremme «*allmen respekt for og overholdelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle uten hensyn til rase, kjønn, språk eller religion.*»⁹⁶ Når soldatene utnytter kvinner og jenter seksuelt, krenker de FNs syn på likeverd og forskjellsbehandling. Dette er særlig på grunn av den betydelige ubalansen i maktforholdet mellom soldatene og ofrene.⁹⁷

FNs spesialrapportør for tortur har blant annet sagt at voldtekt, uavhengig av overgriperen er «*a particularly base attack against human dignity. Women are affected in the most sensitive part of their personality and the long-term effects are perforce extremely harmful.*»⁹⁸

For å sikre at FNs personell handler i tråd med menneskerettighetene, kreves det et solid system for håndhevelse og disiplinære ordninger.

Ved anklager om brudd på menneskerettighetene slår fellesartiklene 52/53/132/149 av Genevekonvensjonen fast at det skal iverksettes undersøkelser og at de berørte partene skal bli enige om en passende prosedyre for å eventuelt kunne reise påtale.⁹⁹

FN selv utøver ikke selv straffejurisdiksjon overfor de som forbryter seg mot menneskerettighetene, men har søkt å etablere mekanismer for å sikre at gjerningsmennene blir dømt. Som følge av at FN ikke har et eget system for håndhevelse av straff, følger det av flere avtaler rundt deltagelsen i fredsoperasjoner at den troppeytende nasjonen har ansvaret for å straffeforfølge eventuelle forbrytere med tilhørighet i deres militære bidrag.¹⁰⁰ Det er altså opp til militære domstoler eller soldatenes hjemland å straffe forbrytelser begått under internasjonale operasjoner. I praksis utøves all straffeforfølgelse av forbrytelser mot menneskerettighetene av soldatenes hjemlige domstoler. Straffen skal dermed regnes ut etter hvordan lignende handlinger ville blitt straffet om de var begått i hjemlandet.¹⁰¹

Imidlertid er det hevdet at den viktige rollen som de hjemlige domstolene spiller, gir et feil signal hva angår fredsstyrkene som organer under FN. Det er inkonsekvent at de troppeytende nasjonene skal ha jurisdiksjon mens FN er ansvarlige. I tillegg undergraver en slik praksis FNs kredibilitet; dersom organisasjonen ikke har et effektivt apparat for å opprettholde respekten for menneskerettighetene, hvordan kan de kreve at andre har det?¹⁰² Dessuten vil de nasjonale

⁹⁶ FN-pakten, supra note 41, s. 10.

⁹⁷ Notar, supra note 27, s. 8.

⁹⁸ Janne Kaasin: «*Statens forpliktelser etter EMK artikkel 3 og 8 når privatpersoner utøver seksuell vold mot kvinner.*» Tidsskrift for Rettsvitenskap 04-05/2006 s. 581-618. Henvisning videre til resolusjon 1985/33. U.N. E/CN. 4/1993/26, avsnitt 579 og 580.

⁹⁹ Porretto/Vité, supra note 94, s. 19.

¹⁰⁰ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

¹⁰¹ Forte, supra note 15, s. 6.

¹⁰² Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

prosedyrene variere både i innhold og omfang, og dermed vil de ikke sørge for et konsekvent rettssystem som er nødvendig for å kunne håndtere tilfeller av misbruk og utnytting på en effektiv måte.

FN på sin side, forklarer delegeringen av jurisdiksjon med at de ikke har, og underforstått ikke kan etablere, et helhetlig strafferettslig system.¹⁰³

4.5 Den humanitære folkeretten

Den humanitære folkeretten er en del av internasjonal rett som trer i kraft under væpnet konflikt, og som håndterer beskyttelse av konfliktens ofre.¹⁰⁴ Kjernen er nedfelt i de fire Genevekonvensjonene av 1949, to tilleggsprotokoller av 1977, og én av 2005. FN-pakten nevner overhodet ikke humanitær folkerett, og i likhet med menneskerettighetene har ikke sikkerhetsrådet gitt noen bindende vedtak.¹⁰⁵

Som for menneskerettighetene, er plikten til å overholde humanitær folkerett nødvendig for effektivt å kunne sikre internasjonal fred og sikkerhet. Først og fremst fordi disse normene er ukrenkelige menneskerettigheter, men også fordi respekt for den humanitære folkeretten forenkler samarbeidet mellom konfliktens parter ved å bidra til troverdighet.¹⁰⁶

International Court of Justice (ICJ) har uttrykkelig anerkjent FN som et juridisk rettssubjekt som dermed kan ha rettigheter og plikter under internasjonal lov.¹⁰⁷ Men som følge av at FNs fredsstyrker handler på vegne av verdenssamfunnet som helhet, kan det argumenteres for at de ikke er å regne som part, siden det ville betydd tap av nøytraliteten.¹⁰⁸

Den humanitære folkeretten nevner uansett ikke et slikt unntak.¹⁰⁹ Men det er klart at FN som internasjonal organisasjon i utgangspunktet ikke kan opptre som part under Genevekonvensjonen, da dette ville ført til at de måtte tilpasse seg bestemmelser som er rettet mot stater og som ikke passer organisasjonens rolle og funksjon. Blant annet kan ikke en internasjonal organisasjon handle uavhengig av sine medlemsnasjoner, i tillegg innehar ikke en organisasjon de nødvendige juridiske og administrative kreftene.¹¹⁰ Imidlertid er det også hevdet at termen *part* omfatter alle som de facto har kommando og kontroll over militære styrker. Det kan tolkes dithen at dette synet støttes av artikkel 20(a) av *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personell* som lyder:

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

¹⁰⁵ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

¹⁰⁹ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

¹¹⁰ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

«Nothing in this Convention shall affect: [t]he applicability of international humanitarian and universally recognized standards of international human rights [...] in relation to the protection of United Nations operations and United Nations and associated personell or the responsibility of such personell to respect such law and standards.»¹¹¹

Men at den humanitære folkerettens regler har anvendelse på FN er i dag altså ikke bestridt, heller ikke at FNs styrker må kunne regnes som part i en væpnet konflikt. Dette synet støttes også av formuleringene i de foreliggende konvensjonene, også av Genevekonvensjonen som krever at *«the High Contracting Parties undertake to respect and ensure respect for the present Convention in all circumstances.»¹¹²* FN selv erkjenner å være bundet av prinsippene og hensynene tilknyttet den humanitære folkeretten, og har aldri hevdet at den humanitære folkeretten ikke gjelder deres operasjoner.¹¹³ Imidlertid unngår FN å forklare hva som ligger i denne anerkjennelsen og hvordan reglene kommer til anvendelse på deres tropper.

FN er generelt sett ansvarlig for utilbørlige handlinger som begås av soldater under fredsoperasjoner på samme måte som stater er ansvarlige for sin befolkning. For at FN skal kunne holdes ansvarlig forutsetter det et brudd på deres internasjonale forpliktelser, og at handlingen kan tilskrives FN. Brudd på menneskerettighetene eller den humanitære folkeretten er klart utilbørlige handlinger som FN kan holdes ansvarlig for.¹¹⁴

Ingen av Genevekonvensjonene eller tilleggsprotokollene tar spesifikt for seg FN-styrkene, eller styrker som tjener på FNs vegne under væpnet konflikter, men flere analytikere tolker likevel artikkel 3 nr. 1 av Genevekonvensjonens fjerde traktat nettopp som et forbud mot seksualisert vold:

«Persons taking no active part in the hostilities ... shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction. To this end the following acts are ... prohibited....: (a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture; ... (c) outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment.»¹¹⁵

Generalsekretærens bulletin *«Observance by United Nations forces of international humanitarian law»*, som er ment å være rettslig bindende, gir klarere retningslinjer for hvordan den humanitære folkeretten skal anvendes på FNs tropper. Bulletinen pålegger også FN å sikre at deres militære personell er kjent med den humanitære folkeretten, men hvilket ansvar FN har dersom denne plikten ikke oppfylles, er også her uklart.¹¹⁶

¹¹¹ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18, side 239 med videre henvisninger.

¹¹² ICRC, supra note 65, s. 15, traktat nr. IV artikkel 1.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

¹¹⁵ ICRC, supra note 65, s. 15.

¹¹⁶ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

I følge bulletinens artikkel 7.3 skal kvinner beskyttes spesielt fra alle typer overgrep, men særlig voldtekt, tvunget prostitusjon eller andre krenkende overgrep.¹¹⁷

Mest sentralt er imidlertid bulletinens artikkel 4 som regulerer brudd på den humanitære folkeretten. Regelen slår fast at det er soldatenes hjemlige domstoler som er ansvarlige for å påtale FNs militære personell.¹¹⁸ Dette betyr at det ikke kreves etablering av en egen FN-domstol for å kunne straffeforfølge slike handlinger.

Ansvar for å håndheve den humanitære folkeretten er altså overlatt til de troppeytende nasjonene. Dette burde egentlig ikke være problematisk, som følge av prinsippenes universelle art. Men mye avhenger av den enkelte staten og hvilken vekt som tillegges viktigheten av tiltak og opplæring av troppene. En slik ordning reiser spørsmål om FNs ansvar for krenkelser av internasjonale lover.¹¹⁹

FN aksepterer normalt sett sitt ansvar for forbrytelser begått av sine militære styrker, men all den tid soldatenes hjemland beholder kontrollen over troppene, har de altså ingen kontroll med straffen som ilegges eventuelle forbrytelser. Det at soldatens hjemlige domstoler er ansvarlig for å ta ut eventuell påtale, bidrar også til å svekke FNs juridiske status, ved at det gir et signal om at FN er ansvarlige men likevel ikke.

Å sikre håndhevelse av den humanitære folkeretten er følgelig ingen enkel oppgave. Man kan velge å stole på at de troppeytende nasjonene anvender sine systemer for å sikre at forbrytelser påtales, men dette krever statenes samtykke og at det foreligger tilstrekkelige rettsapparat for å håndtere oppgaven. Forvirringen rundt internasjonal retts anvendelse på FNs ulike militære operasjoner kan tale for at et annet system hadde vært å foretrekke. Det mest nærliggende alternativet kan nok påstås å være opprettelse av krigsdomstoler eller lignende i de troppeytende nasjonene. Imidlertid vil en slik domstol kreve at de militære styrkene settes under FNs kommando og at deres respektive hjemland følgelig mister noe av sin råderett over soldatene.

Bekymringer rundt den humanitære folkerettens anvendelse var én av drivkreftene bak etableringen av *Den internasjonale straffedomstolen* (ICC) i Haag.¹²⁰ Dette er nok også den mest markante utviklingen i forhold til forvirringen rundt anvendelsen av internasjonal lov i forhold til hvem som skal påtale forbrytelser som begås under FNs operasjoner. Men domstolene er likevel ikke et tilstrekkelig alternativ i forhold til dagens straffeforfølgelse av fredsstyrker. Romatraktatens formålsparagraf slår også fast at domstolene kun skal virke som et supplement til de nasjonale domsmyndighetene.¹²¹ Altså ligger fremdeles det primære ansvaret til soldatenes hjemlige domstoler og kun dersom de ikke kan eller vil etterforske og straffe lovbrudd kan en fremstilles for

¹¹⁷ FN (1999), supra note 37, s. 10.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Murphy (2003), supra note 40, s. 10.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

ICC. Videre, dersom en stat ikke ønsker å ratifisere Romatraktaten, vil den heller ikke være underlagt ICCs jurisdiksjon.

5 Rettsinstanser

Det er en rekke domstoler som håndhever internasjonal rett. Spørsmålet er imidlertid hvilke som er relevante i forhold til ugjerninger begått under et av FNs fredsbevarende oppdrag.

Folkeforbundet opprettet *Den faste internasjonale domstol* i 1922, og denne ble i 1945 videreført under navnet *Den internasjonale domstol* (ICJ). Samtidig ble den gjort til den øverste juridiske delen av FN-systemet ved å bli gitt status som et av FNs hovedorganer og plassert i Haag. ICJ skal sørge for at internasjonale lover blir etterfulgt. Ved denne domstolen er det kun stater som kan opptre som parter, selv om den i prinsippet også kan ta stilling til brudd på menneskerettigheter og lignende.¹²² Likt som at individer ikke kan klage saker inn, kan de heller ikke bli dømt ved Den internasjonale domstolen - de må rette sine klager til andre organer, som *Den europeiske menneskerettighetsdomstol* og kan dømmes i Den internasjonale straffedomstol.

Folkeretten er ikke organisert med en tredeling av makten, og utgangspunktet i FN er at hvert organ selv avgjør sin rettslige kompetanse. Det er omstridt om domstolen kan overprøve vedtak fattet av Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen som ledd i en tvist mellom stater. Dessuten er ikke statene automatisk underlagt domstolens myndighet, heller ikke de som er medlemmer av FN, partene må godkjenne domstolens kompetanse før den kan avgjøre en konflikt, og slik godkjenning kan bli gitt på tre forskjellige måter.¹²³

For det første kan statene bli enige om å henvise en konkret konflikt til domstolen, for det andre kan en stat på forhånd godkjenne domstolens kompetanse i visse typer saker gjennom en konvensjon, og endelig kan man avgi erklæring om at de godtar domstolens kompetanse som obligatorisk i forhold til andre stater som har avgitt tilsvarende erklæring.¹²⁴

Av de 118 anklagene som kom inn mot FN-soldater i 2007, ble samtlige tilfeller etterforsket. Totalt 5 av tilfellene ble ansett å være for utilstrekkelig dokumentert til at de kunne avgjøres, mens 113 ble oversendt til soldatenes hjemland for videre behandling.¹²⁵

5.1 Den internasjonale straffedomstolen

I motsetning til Den internasjonale domstolen (ICJ) som behandler konflikter mellom stater, tar *Den internasjonale straffedomstolen* (ICC) for seg anklager mot enkeltindivider. ICC reguleres av

¹²² International Court of Justices nettsider: *The Court*. Se <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1> (8. desember 2011).

¹²³ FN-sambandets nettsider: *Internasjonale domstoler*. Se <http://www.fn.no/Temaer/Internasjonal-rett/Internasjonale-domstoler> (10. september 2011).

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ FN (2008), supra note 28, s. 8.

Romatraktaten, og er den første permanente, traktatbaserte internasjonale straffedomstolen. Bakgrunnen for etableringen av ICC var å få en slutt på straffriheten for gjerningsmennene bak de mest alvorlige forbrytelsene mot det internasjonale samfunnet.¹²⁶ Domstolen er uavhengig av FN og sammensatt av mennesker med ulik juridisk bakgrunn.¹²⁷ Men til tross for domstolens uavhengighet fra FN, gir Romatraktaten noe makt til sikkerhetsrådet. Eksempelvis gir artikkel 13 rådet myndighet til å henvise saker til domstolene som normalt sett ville falt utenfor deres jurisdiksjon.¹²⁸ Dette har blant annet skjedd i forhold til hendelsene i Darfur, Sudan og Libya, som i utgangspunktet falt utenfor da ingen av disse har ratifisert Romatraktaten.¹²⁹

ICC ble etablert i 2002 og er den første permanente rettsinstansen som kan framstille enkeltindivider for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Hovedkonseptet er at straffeforfølgelsen av internasjonal kriminalitet i all hovedsak er den enkelte stats oppgave og at ICC skal være en supplerer.¹³⁰ Etter Romatraktatens artikkel 17 er det kun tilgang til å føre saker for ICC dersom en effektiv rettergang for nasjonale myndigheter ikke er mulig.¹³¹ Følgelig er stater som har ratifisert statuttene derfor forpliktet til å innføre eller endre sin straffelov for å kunne straffeforfølge internasjonale forbrytelser. Hvis en stat ikke kan eller vil straffe forbrytelser ved sine nasjonale domstoler, kan en sak sendes til ICC av FNs sikkerhetsråd.¹³²

Både internasjonale og internasjonaliserte rettsinstanser har blitt etablert med betydelig involvering fra FN og har samme fundamentale mål. De skal straffe alvorlige brudd på internasjonal rett, særlig folkeretten og menneskerettighetene, utført av enkeltindivider, og som en konsekvens, å avskrekke folk fra å begå framtidige forbrytelser og bidra til å gjenetablere «the rule of law» i postkonflikt-områder.

Så langt har fire saker blitt behandlet i ICC, hvorav samtlige gjaldt grove krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. Alle de fire sakene er etterforsket og det har blitt utsendt arrestordre, men inntil videre er ingen blitt dømt for sine ugjerninger.

Et av problemene med ICC er at domstolen ikke anerkjennes av alle de nasjonene som bidrar med tropper til FNs fredsbevarende operasjoner. Et eksempel er India, som er en av de viktigste bidragsyterne hva soldater angår. De ønsker ikke at en utenforstående domstol skal ha makten til å dømme de indiske soldatene fremfor å la dem svare for sine egne autoriteter og etablerte rettslige

¹²⁶ International Criminal Courts nettsider: *About the Court*. Se <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/> (8. desember 2011).

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Rome Statute of the International Criminal Court, artikkel 17. Se http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/99_corr/cstatute.htm (8. desember 2011).

¹²⁹ Judge Judy Joyce Aluoch: «*ICC Perspectives and Experiences - A case for International Law & Emerging Legal Issues*.» (2011). Se <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=887> (9. desember 2011).

¹³⁰ FN OCHA/IRIN, supra note 17, s. 6.

¹³¹ Rome Statute of the International Criminal Court, supra note 128, s. 25. Artikkel 17.

¹³² FN OCHA/IRIN, supra note 17, s. 6.

institusjoner.¹³³ Heller ikke andre stormakter som Russland, Kina eller USA har signert Romatraktaten som gir ICC makt, og holder dermed med India i at immuniteten som følger av SOFA-en gir soldaten rett til å bli dømt for sine hjemlige domstoler dersom det skulle komme anklager mot ham.

I denne konteksten vil ICC uansett ikke være anvendelig, da «[t]he jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole.»¹³⁴ Dette er som tidligere nevnt handlinger som folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten.¹³⁵ Enn så lenge vil ikke seksuell utnyttelse og misbruk være alvorlig nok for verdenssamfunnet til at slike handlinger vil kunne tas opp av ICC.

5.2 Hybride domstoler

Hybride domstoler er en tredjegenasjons rettsinstans som er et domssamarbeid mellom nasjonale rettsapparat og FN. En slik domstol består av to parallelle administrasjoner hvor én del styres av nasjonale myndigheter, mens den andre styres av FN. Disse to enhetene har egne budsjetter og egne beslutningsprosesser.¹³⁶ Argumentasjonen mot slike domstoler er særlig at statene selv, heller enn internasjonale institusjoner, bør være først til å sikre at rettferdighet skjer for sin befolkning. Den beste måten å gjøre dette på ville i såfall vært gjennom å bygge opp nasjonale rettssystemer, samt styrke politisk vilje og kjempe for menneskets frihet.

Foreløpig er termen *hybrid domstol* brukt i 6 tilfeller; i Øst-Timor, Kosovo, Sierra Leone, Kambodsja, Irak og Bosnia Herzegovina.¹³⁷ Domstolene er sammensatt av uavhengige dommere som arbeider på grunnlag av forutbestemte saksbehandlingsregler og fatter bindende vedtak.

Fordelen med de hybride domstolene, er at som en blanding av nasjonale og internasjonale komponenter, kombinerer de det beste fra to verdener, nemlig den lokale og den internasjonale påtalen. Følgelig vil de kunne avhjelpe hverandres mangler og ha mer legitimitet samlet enn de ville hatt hver for seg.¹³⁸

Kritikken mot de hybride domstolene går ut på at kun fungerer som et annenrangs alternativ til internasjonale domstoler, og særlig at de blir stående i skyggen til ICC. Men tilfellet fra eksempelvis Kosovo viser at slike domstoler ikke trenger å være en erstatning for internasjonal rett,

¹³³ Rediff.com: «*Indian Peacekeepers cannot be tried by ICC.*» Hentet fra <http://www.rediff.com/news/2002/jul/11peace.htm> av 17. oktober 2011.

¹³⁴ Rome Statute of the International Criminal Court, supra note 128, s. 25. Artikkel 5.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Sarah M. H. Nouwen: «*Hybrid courts*» - *The hybrid category of a new type of international crimes courts.*» Se <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/32/32> (8. desember 2011.)

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Laura A. Dickinson: «*The relationship between hybrid courts and international courts: The case of Kosovo.*» Se: <http://www.nesl.edu/userfiles/file/lawreview/vol37/4/Dickinson.pdf> (23. november 2011.)

men heller et nødvendig supplement. Blant annet kan det avhjelpe de internasjonale rettsinstansene i tider med et stort antall saker og slik sørge for at flere blir dømt.¹³⁹

Disse domstolene har kompetanse til å dømme visse tilfeller av krenkelser på den humanitære folkeretten. Men som alle tilfellene viser er de kun opprettet i stater hvor det har blitt utført forbrytelser mot et stort antall mennesker. Det har altså ikke skjedd i tilfeller som omfattes av oppgaven, hvor enkeltpersoner er anklaget for forbrytelser på fremmed jord. Dersom et lignende system skulle blitt opprettet for overgrep begått av fredssoldater, måtte sikkerhetsrådet fastslå at det forelå en trussel mot freden. Men dette er enn så lenge lite sannsynlig.¹⁴⁰

5.3 Den europeiske menneskerettsdomstolen

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i Strasbourg er opprettet for å påse at statene etterlever Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og både individklager og statsklager kan tas til behandling, selv om individklager er det klart mest praktiske.¹⁴¹ Klager fra enkeltpersoner mot medlemsnasjonene om krenkelser av menneskerettighetene kan avgis fra hvem som helst, også frivillige organisasjoner og persongrupper. Man trenger ikke selv å være innbygger i et land som er medlem av Europarådet for å kunne klage til EMD. Men den nasjonen man anklager for en forbrytelse må være underlagt EMDs jurisdiksjon.¹⁴²

EMD er høyeste ankeinstans for innbyggerne i Europarådets medlemsland og har ved gjentatte tilfeller overprøvd nasjonale domstolars avgjørelser. Dersom konvensjonsbrudd blir konstatert kan domstolen tilkjenne klageren erstatning, selv om dette skjer heller sjelden.¹⁴³ Siden EMD kun har domsmyndighet over de 47¹⁴⁴ statene som er medlemmer av Europarådet, vil mange av de som bidrar i FNs fredsoperasjoner falle utenfor denne domstolen.

For medlemmene av FN kan sivile klage inn til FNs menneskerettighetskomité. Likt som for EMD er tanken her at alle nasjonale rettsmidler må være uttømt før saken kan fremlegges for komiteen. UNHRC har sitt sete i Geneve, og komiteens oppgave er å påse at statene oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, først og fremst gjennom statsrapporter, men også ved statsklager så vel som individklager.

Komiteen behandler mellom 50 og 100 individklager årlig, men har så langt ikke blitt benyttet til statsklager. Individklagene avgjøres ved at komiteen avgir en uttalelse der den konstaterer om det

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Zwanenburg (1998), supra note 84, s. 18.

¹⁴¹ European Court of Human Rights' (ECHR) nettsider: *The Court*. Se <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/> (8. desember 2011).

¹⁴² ECHR: *Questions and Answers*. Se http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BB10719C-D747-4862-AE44-8A54D9B316D5/0/ENG_Questions_and_Answers.pdf (8. desember 2011).

¹⁴³ ECHR's nettsider. Supra note 141, s. 27.

¹⁴⁴ Council of Europes nettsider. Se <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal> (23.november 2011).

foreligger konvensjonsbrudd eller ikke. Uttalelsene er ikke rettslig bindende, men statene retter seg likevel ofte etter dem. På denne måten kan man si at komiteen i praksis avgjør mange tvister mellom stat og individ, selv om den ikke egentlig er en domstol.

6 Hva gjør FN?

Til tross for et stort antall regler og retningslinjer som skal forhindre at FN-personell forgriper seg på lokalbefolkningen, er det klart gjennom anklager at seksuell utnyttelse og misbruk er et problem innen FNs fredsbevarende operasjoner. Nulltoleransen er ikke underbygd av harde disiplinærstraffer, og kriminalitet er ofte oversett og forbigått ustraffet.¹⁴⁵ Voldtektsmenn, drapsmenn, andre forbrytere, eller vordende fedre kan ganske enkelt reise hjem til sine respektive hjemland og fortsette sine liv som om ingenting har hendt, mens et stort antall ofre uten noen mulighet til oppreisning sitter igjen i et krigsherjet land. FN gjør noen tiltak for å bekjempe problemet, men det er ikke nok. Spørsmålet er dermed: Hva mer kan de gjøre?

FN har satt i gang omfattende tiltak for å motvirke overgrep og utnytting, gjennom blant annet opplæring, kursing, hjemsendelse og en «*code of conduct*». Strategien for å få bukt med problemene rundt seksuell utnyttelse og misbruk er tredelt. Det første er preventive tiltak mot uredelighet, videre satses det på håndhelse av FNs adferdsprinsipper og endelig avhjelpningstiltak.¹⁴⁶

Innen de preventive tiltakene er adferds- og disiplinærtrening essensielt. Opplæring og bevisstgjøring er helt grunnleggende komponenter i klargjøringen av soldater som skal ut i tjeneste. Siden 2005 har det vært obligatorisk opplæring rundt seksuell utnyttelse og misbruk for alt personell i forkant av en fredsoperasjon.¹⁴⁷ Det er soldatenes hjemland som er ansvarlige for å tilby den obligatoriske opplæringen som normalt gis av nasjonale eller regionale læringsinstitusjoner som står i forbindelse med fredsoperasjoner.

I tillegg utføres det preventive tiltak ute i felten gjennom blant annet portforbud, krav om å bære uniform til enhver tid dersom man befinner seg utenfor leiren, spesifikke områder hvor det er forbudt å oppholde seg, økt patruljering og lignende.¹⁴⁸

Når det gjelder håndhevelse av FNs prinsipper står The Office of Internal Oversight Services (OIOS) sentralt. Det er et uavhengig etterforskningsorgan under FN som er ansvarlig for å etterforske alle anklager som FN mottar. Når slike anklager kommer inn, kan FN sende hjem de det

¹⁴⁵ Kent, supra note 4, s. 4.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ United Nations Conduct and Discipline Unit: *UN Strategy - Prevention*. Se <http://cdu.unlb.org/UNStrategy/Prevention.aspx> (20. oktober 2011.)

¹⁴⁸ Ibid.

gjelder og nekte dem framtidig tjeneste under FN. Ytterligere disiplinærstraffer og andre rettslige handlinger er fremdeles underlagt jurisdiksjonen i soldatens hjemland.¹⁴⁹

Generalsekretærens bulletin slår fast at alt FN-personell plikter å rapportere alle mistanker om tilfeller av seksuell utnyttelse. Etter at saken er etterforsket av OIOS skal det tas eventuelle avgjørelser om disiplinærstraff for sivilt personell av The Office of Human Resources Management in the Department of Management.¹⁵⁰

Det er etablert flere mekanismer for å kunne rapportere sine mistanker. Eksempelvis gjennom tiltak som lukkede postkasser, direkte telefonlinjer, sikre e-postadresser, lokale kvinneorganisasjoner, private møterom med mer.¹⁵¹ Det er sentralt at rapporteringen skal kunne foregå i konfidensialitet.

Hva angår avhjelpningstiltak er FN i utgangspunktet pålagt å yte hjelp til de som utsettes for overgrep av noen i FNs tjeneste. Generalforsamlingens resolusjon om UN Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personell (2007) etterlyser opprettelse av en Sexual Exploitation and Abuse Victim Assistance Mechanism (SEA/VAM) i alle land hvor FN har utplassert styrker. Hensikten bak en slik etablering er å hjelpe de som trenger det uten at det erstatter eller opphever gjerningsmannens ansvar.¹⁵²

Ofrene er alle de som hevder at de er utsatt for overgrep, også de barna som er født som et resultat av seksuelle overgrep fra en av FNs soldater. Disse skal tilbys medisinsk, rettslig og psykologisk hjelp i tillegg til hjelp til å fastslå farskap og krav på barnebidrag. Akutte tilfeller bør bistås med hjelp til å finne husrom, mat og klær i tilfeller hvor overgrepene hindrer dem i å bruke det de allerede har. I tillegg skal de tilbys sikkerhet dersom denne er i fare. Hjelp til de rettslige kravene mot gjerningsmennene er ofte svært sentralt, da kvinnene gjerne står svært svakt på egen hånd.

Dette viser at FN allerede har en del tiltak for å håndtere problemene rundt seksuell utnyttelse, og mange viktige tiltak er også på vei for å håndtere problemene. Problemet er at mange er ad hoc og utilfredsstillende for å kunne få bukt med problemet. Det er behov for en radikal endring i måten problemet angripes i en fredsbevarende kontekst.¹⁵³

¹⁴⁹ FN, supra note 123, s. 24.

¹⁵⁰ Generalsekretærens bulletin, supra note 5, s. 4.

¹⁵¹ Zeid-rapporten, supra note 18, s. 6.

¹⁵² United Nations Conduct and Discipline Unit: *UN Strategy - Remedial Action*. Se <http://cdu.unlb.org/UNStrategy/RemedialAction.aspx> (11.oktober 2011.)

¹⁵³ Zeid-rapporten, supra note 18, s. 6.

En effektiv strategi mot seksuell utnyttelse krever ikke bare klarhet rundt de eksisterende reglene, men også enkel tilgang til reglementet for alt FNs personell. FN publiserer både *the Ten Rules* og *We Are UN Peacekeepers*¹⁵⁴ på enkle kort, men kun på FNs offisielle språk.

Den såkalte *Zeid-rapporten*, skrevet av Prins Zeid av Jordan på oppdrag fra Kofi Annan i 2005, har flere forslag til hva som bør gjøres for å minske problemene rundt seksuell utnyttelse. Rapporten anbefaler blant annet at alt personell mottar disse reglene på sitt eget språk, hvor deres respektive hjemland sørger for korrekt oversettelse.¹⁵⁵ Det er nødvendig at alt personell er bevisste at seksuell utnyttelse av lokalbefolkningen, slik det defineres i Generalsekretærens bulletin, er uakseptabelt og at det ikke vil tolereres av FN.

For å ha noen mulighet til å utrydde problemet, er det viktig at det tas mer preventive virkemidler i bruk. Det er bedre for alle parter at personalet lærer opp og bevisstgjøres på forhånd heller enn å måtte håndtere eventuelle ugjerninger i ettertid. Det må derfor satses mer på intensiv opplæring av soldatene, både før de ankommer konfliktområdet, men også under oppholdet.

Landene som sender soldater bør også oppfordres til å sende trenet personell, heller enn å samle soldater fra allerede eksisterende nasjonale tropper. Disiplinen og samholdet i etablerte enheter er bedre enn i kjapt sammensatte enheter og troppens leder kjenner bedre til styrkene og svakhetene blant sitt eget personell og derfor er det enklere å opprettholde en høy grad av disiplin.¹⁵⁶ Soldatene bør trenes spesifikt for denne typen oppdrag, og være forberedt på hva som møter dem for å best mulig kunne håndtere situasjoner som kan oppstå.

Men også lokalbefolkningen trenger opplæring; de må bli kjent med FNs nulltoleransepolitikk når det gjelder seksuelt misbruk. Dette er nødvendig for å kunne sikre effektive mekanismer, og få befolkningen til å rapportere tilfeller av overgrep i en konfidensiell setting når de vet at FN vil slå ned på slike handlinger. Det må også gjøres klart at gjengjeldelse eller hevn overfor den som sier i fra ikke vil bli tolerert.¹⁵⁷

For kvinnes del bør FN gjøre en innsats for å redusere deres avhengighet av hjelp og beskyttelse. Ved å få kvinnene i jobb eller yte dem små lån slik at de kan starte opp mindre bedrifter eller sørge for utdanning vil kvinnen oppmuntres til å greie seg selv i større grad og gjøres i stand til nettopp det. Ved at kvinnene settes i aktivitet på annet hold vil det være mindre «tilgang» til kvinner for soldatenes del og således vil forhåpentligvis etterspørselen også minke.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Retningslinjer som i tråd med folkeretten og menneskerettighetene krever en høy standard fra alt FN-personell hva angår integritet og atferd.

¹⁵⁵ Zeid-rapporten, supra note 18, s. 6.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Spencer, supra note 79, s. 17.

I Zeid-rapporten foreslås det videre at Generalsekretæren etablerer en permanent undersøkelseskomité som deler noe av det administrative maskineriet til the Department of Peacekeeping Operations, men som likevel er fullstendig uavhengig departementets og de individuelle operasjonenes kommandostrukturer. Selv om rådet skal være uavhengig, må det ha autoritet til å fullt ut utspille sitt mandat i konfliktområdene. Oppdraget må altså samarbeide med etterforskerne og gi dem tilgang til sine fasiliteter for å besørge en effektiv undersøkelse. Videre må etterforskerne ha tilgang til profesjonelle som har erfaring med etterforskning av seksuell kriminalitet, særlig det som involverer barn. Ekspertene må være tilstede for å bidra med rådgivning når det gjelder beviskrav og standardene som er nødvendige for å kunne bringe saken videre. I tilfeller hvor gjerningsmannen er ukjent, må det også være tilgang til å kunne benytte medisinsk identifikasjon.¹⁵⁹

Det er også en nødvendighet at soldatenes hjemland deltar i etterforskningen rundt anklager om seksuelle overgrep eller andre alvorlige forbrytelser. Deltagelsen gir staten tilgang til alle dokumenter og bevis, noe som senere sikrer fullstendig innsyn for den staten som står for rettergangen. Videre vil deltagelsen sørge for at bevisinnsamlingen foregår i tråd med nasjonal lov slik at det i tur kan benyttes i retten for å få den anklagede soldaten dømt for sine ugjerninger.¹⁶⁰ Det er mange eksempler på at troppeytende nasjoner klager på at bevis som er samlet på forespørsel fra oppdragenes lederskap, eller i tidligere undersøkelser, enten ikke er tilstrekkelig under nasjonal lov for anvendelse i etterfølgende rettslige etterforskninger eller krigsrett, eller at bevisene rett og slett ikke er innsamlet i tråd med nasjonal lovgivning. Tidvis kan det også skje at soldatenes hjemland ikke mottar all nødvendig dokumentasjon ift. saken som følge av FNs politikk om å ikke oppgi dokumenter som kan anvendes av en tredjepart for å fremstille krav mot organisasjonen. Dermed har de lite eller ingenting å basere en etterfølgende rettssak på.¹⁶¹

Et annet problem som dukker opp i forhold til soldatenes hjemland er de økonomiske incentivene som ligger bak deltagelse i en fredsoperasjon. Som nevnt kan FN sende hjem den/de det gjelder og forby dem å delta i fremtidige operasjoner, dersom anklager om uredelighet viser seg å være reelle. Men de økonomiske godene som følger med deltagelse kan være forlokkende for de troppeytende nasjonene. FN betaler omtrent USD 1000 hver måned for hver fredssoldat som stilles til disposisjon. Imidlertid er det opp til den enkelte stat hvor mye de faktisk betaler soldatene. USD 1000 er en markant sum i mange av de fattigslige landene som yter majoriteten av soldatene, eksempelvis mottar en Ghanesisk soldat normalt USD 135 per måned, men under fredsoperasjoner økes lønna til rundt USD 600, og de resterende USD 400 går rett i statskassen.¹⁶² All den tid den økonomiske gevinsten utgjør et såpass stort beløp for den hjemsendte soldatens hjemland kan det

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² James J. F. Forest og Matthew V. Sousa: «*Oil and terrorism in the new Gulf: Framing U.S. energy and security policies for the Gulf of Guinea.*» Lexington Books, 2006.

by på problemer for FN å sikre seg mot at soldater som har forgrepet seg seksuelt mot lokalbefolkningen under én operasjon ikke sendes ut på nye oppdrag av sitt eget hjemland.

Zeid foreslår også å nedsette krigsdomstoler på stedet hvor konflikten utspilles, såkalte on-site courts martial, i tilfeller av grove forbrytelser. Slike domstoler vil i langt større grad gi direkte tilgang til vitner og bevis, særlig siden mange vitner ikke vil eller har mulighet til å reise over distanser. Dette vil også gi et klart signal til lokalsamfunnet om at det ikke foreligger noen straffrihet for soldater som begår seksuelt misbruk.¹⁶³ Dette vil kreve vertsnasjonens samtykke, men slikt samtykke foreligger implisitt i § 47 (b) av the model status of force agreement som åpner for at militære i FNs fredsbevarende operasjoner er underlagt jurisdiksjonen til sine hjemland i forhold til eventuelle straffbare handlinger som begås av dem i vertsstaten.¹⁶⁴

Denne typen domstoler kan på den annen side by på vansker som følge av at soldatene gjerne ikke er på samme plass mer enn toppen ett år. Normalt sett er en soldat ute på oppdrag fra 6 måneder og opptil ett år i gangen, så det kan by på store problemer å få ham framstilt for retten innen den tid. Samlet sett later det til å være få alternativer til dagens ordninger med at FN sender soldatene hjem for å motta sin straff. Fokus bør dermed heller rettes mot å få hjemlandene til å faktisk utføre sine oppgaver og straffe lovbruddene som er begått. En mulighet er å etablere et sentralt overvåkningsorgan som skal følge prosessen og sakens utfall. Dette vil også være til sikkerhet for de som har fått falske anklager rettet mot seg, da de kan få oppreisning gjennom å få sitt navn renvasket én gang for alle foran en domstol. Det bør også gjøres endringer for de som finnes skyldige. Dessuten bør disiplinærstraffen innebære en økonomisk straff for overtredelser og disse bøtene bør betales inn til et pengefond som skal komme ofrene til gode.¹⁶⁵

Zeid mener også at en endring i troppenes sammensetning kan bidra til å minske problemet. Ved å øke andelen kvinnelig personell, vil man kunne tilrettelegge for å nå målet om mer kontakt med utsatte grupper og frivillige organisasjoner i lokalsamfunnet. Ofrene og deres talspersoner er oftest kvinner og tilstedeværelsen av kvinnelige samtalepartnere vil gjøre det enklere å oppmuntre de rammede til å rapportere, noe som er første steg i retning av å eliminere problemene. Kvinnene kan være redde for å oppsøke mannlige soldater, særlig med et så sensitivt tema. Enkelte vil kanskje ha motforestillinger mot å i det hele tatt snakke med fremmede menn. Dermed vil en kvinnelig kontaktperson avhjelpe manges problem med å rapportere inn.¹⁶⁶ Men dette kan også være et problem andre veien. Margot Wallström som besitter jobben som Generalsekretærens spesialrepresentant for seksuell vold mener at reglementene må tilpasses virkeligheten. Hva angår anklager om SEA, mener Wallström at frykten for overgrepssanklager skaper en distanse mellom soldatene og lokalbefolkningen. Dette svekker tilliten mellom partene og forhindrer i tur soldatene fra å beskytte lokalbefolkningen fra overgrep fra andre aktører. Wallström mener at det bør komme

¹⁶³ Zeid-rapporten, supra note 18, s. 6.

¹⁶⁴ Model SOFA, supra note 66, s. 15.

¹⁶⁵ Murphy (2006), supra note 57, s. 13.

¹⁶⁶ Zeid-rapporten, supra note 18, s. 6.

spesifikke regler for å unngå slike uheldige situasjoner hvor soldatene unngår enhver kontakt med de lokale kvinnene.¹⁶⁷

Imidlertid må ikke slike regelverk overdrives. OIOS mente i en rapport fra 2007 at man burde sette opp et gitter rundt militærleirene for å hindre direkte kontakt mellom soldatene og lokalbefolkninga. En slik handling vil i hovedsak ødelegge for kontakt og tillit mellom FN og de lokale. Videre er ikke et gjerde noen garanti verken for kontakt mellom partene eller at overgrep finner sted.¹⁶⁸

En annen måte å oppnå en økning i rapporteringen av overgrep, er gjennom en desentralisering og effektivisering av FNs prosesser rundt rapporteringen. Det bør også sørges for økt konfidensialitet hva angår informasjon rundt både anklageren og overgriperen. Trente etterforskere bør utstasjoneres i både regionale og lokale kontorer og bør opptre i anonyme klær for å unngå å tiltrekke seg for mye oppmerksomhet. Etablering av et tillitsforhold til lokalsamfunnet vil bedre kvaliteten på informasjonen som kommer inn noe som i tur vil bidra til å øke kvaliteten på FNs arbeid mot seksuell utnyttelse.¹⁶⁹

I FNs regelverk er det også rom for stor forbedring. Først og fremst gjennom forenkling. Alt fra stater og internasjonale organisasjoner til frivillige og ikke-statlige aktører er involvert i fredsoperasjoner. Dette fører til en pluralitet av internasjonal humanitær rett, menneskerettigheter og andre juridiske regimer som rammeverk for de mange soldatenes handlingsrom. Majoriteten av dagens FN-operasjoner har opptil fem ulike kategorier av personell med ulike ideologier og holdninger.¹⁷⁰ Det at disse gruppene handler under ulike regelsett, gjør det hele svært uoversiktlig, siden det som gjelder for en ikke nødvendigvis gjør seg gjeldende for en annen. For enkelthets skyld bør derfor regler mot seksuell utnyttelse og misbruk av lokalbefolkning samles og gjøres lik for alt operativt personell. Det må iverksettes en effektiv prosess for å kunne identifisere problemene og metoder for å kunne straffe forbryterne. Det er mye å gå på når det gjelder både organisatoriske-, ledelsesmessige- og kommandotiltak for å få bukt med problemene.

Også avtalene som inngås mellom FN og vertsnasjonene, eksempelvis SOFA-ene, må inneholde en form for rettslig forpliktelse for medlemsstatene. Det må stilles krav til at det tas grep overfor de som forgriper seg seksuelt også i utlandet, og hjemstatene må kunne innfri kravet og forventningen om at de får sin straff når de returnerer. Det bør derfor innarbeides en klausul om at dersom etterforskning viser at det er hold i anklagene og at det foreligger et prima facie tilfelle av misbruk, skal troppens overordnede sørge for at saken bringes inn for de nasjonale myndighetene.¹⁷¹ Slik situasjonen er i dag inneholder mange av regelverkende retningslinjer om både håndheving og

¹⁶⁷ Margot Wallström i dialog med publikum i Stockholm. Se <http://www.stoprapenow.org/uploads/features/SRSGWallstrommeetscivilsocietyStockholm.pdf?v=h1wnEb3xrBE> (27. november 2011.)

¹⁶⁸ Simic, supra note 10, s. 5.

¹⁶⁹ Spencer, supra note 79, s. 17.

¹⁷⁰ Zeid-rapporten, supra note 18, s. 6.

¹⁷¹ Kent, supra note 4, s. 4.

sanksjonsmetoder. Imidlertid følges ikke disse opp som følge av at FN ha lite reell makt og at mange slipper unna med sine lov- og regelbrudd.

Faren med å stramme inn på reglementet og øke overvåkingen og kravene til de troppeytende nasjonene, er at det vil bli enda vanskeligere å skaffe tilstrekkelig antall soldater. Om man ser det i et historisk perspektiv har FN lenge vært nødt til å be medlemsstatene om å sende soldater, og har ofte mottatt dårlig trent mannskap med svært begrensa utrustning. Det kreves mer av medlemsnasjonene enn å kun innfri soldatkravet for å faktisk bidra til å skape og opprettholde fred og trygghet. Det er klart at troppene må være trent for oppdragene de sendes ut på og at de har kjennskap til de ulike lover og regler. Men dette krever en fundamental endring i maktbalansen mellom de som sender troppene og FN.¹⁷²

7 Konklusjon

I utgangspunktet skal FNs fredsoperasjoner være et redskap for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, men seksuelle overgrep og misbruk av lokalbefolkningen i operasjonenes vertsland er et stadig eksisterende problem. Etter internasjonal lov er soldatene som deltar i FNs fredsoperasjoner organer av FN, som dermed er rettslig bundet av både menneskerettighetene og den humanitære folkeretten. Handlingene er imidlertid ikke bare ulovlig, men også svært ødeleggende for FNs rykte og operasjonenes kredibilitet.

Siden FN ikke har et eget militære, er de avhengige av bidrag fra medlemsnasjonene. Dersom regelverkene blir for rigide, kan det gi FN problemer med å skaffe tilstrekkelig med soldater til sine operasjoner. Dette gir de troppeytende nasjonene mye makt i forhold til FN, og siden mange av de landene som bidrar mest med militært personell er fattige u-land, har en stor del av soldatene også lite kjennskap til menneskerettighetene. Til tross for obligatorisk opplæring i grunnleggende regler og prinsipper er ikke dette nok til å kunne forhindre at overgrep skjer.

Det største problemet er imidlertid ikke manglende kjennskap til gjeldende internasjonal lov. Heller ikke er antallet og omfanget av de eksisterende lovene og regelverkene den viktigste årsaken til problemet, selv om disse også beskyldes for å være både tvetydige og vage. Det som mangler er derimot solide og pålitelige sanksjonsapparat. Slik som reglene er i dag, er det FN som har ansvaret for det militære mannskapet, men soldatene er fremdeles under jurisdiksjonen til sitt hjemland. Dermed er det opp til de nasjonale domstolene å påtale eventuelle lovbrudd. FN har på sin side ingen kontroll med, eller myndighet over, hvordan domstolene håndterer overgrepsanklagene. Mange tilfeller har vist at de som er anklaget for seksuelle overgrep eller misbruk går fri, eller også blir sendt ut på nye oppdrag for FN. Det er på dette området det trengs strammere regler. Man må kunne forvente at en som har forgrepet seg på et annet menneske mottar straff for sine handlinger.

¹⁷² Spencer, supra note 79, s. 17.

Det foreligger mange forslag til utbedringer, særlig i Zeid-rapporten av 2005. Men enn så lenge er lite eller ingenting gjort. Å avhjelpe problemene rundt seksuelle overgrep er en langvarig prosess, da det ikke bare trengs regelendringer, men enda viktigere, en endring i soldatenes mentalitet. Det er behov for en radikal endring i manges kvinnesyn og holdninger. Dette er imidlertid noe som krever lang tid, da nedsettende syn på kvinner er veldig rotfestet i mange kulturer, og særlig i utviklingsland.

Men også hos de lokale trengs det endringer. Så lenge kvinnene ikke har noen annen mulighet til å klare seg selv, vil de fortsette å trekke til prostitusjon. Marked og etterspørsel er en ond sirkel som er vanskelig å bryte. Særlig så lenge kundene ikke forstår at det er galt og kvinnene ikke har noen annen mulighet til å tjene til livets opphold.

Som oppgaven viser er seksuell utnyttelse og misbruk av lokalbefolkningen fremdeles et problem under FNs fredsoperasjoner, og det krever mye innsats fra alle parter for å få disse problemene avskaffet. Først og fremst trengs det mekanismer som håndhever lovene og reglene som omfatter operasjonene. Slik systemene er i dag klarer man ikke å sikre at eventuelle forbrytere mottar den straffen de fortjener. Det er uholdbart at mange kvinner skal få sine liv ødelagt uten at noen blir stilt til ansvar. Seksuelle overgrep er en like grov forbrytelse uansett kontekst, og selv om det er ekstraordinære omstendigheter kan ikke det rettferdiggjøre at man forbryter seg mot et annet menneske.

Litteraturliste

- Allais, Carol: «*Sexual exploitation and abuse by UN peacekeeper: The psychosocial context of behaviour change.*» <http://www.ajol.info/index.php/smsajms/article/viewFile/70511/59115>
- Aluoch, Judge Judy Joyce: «*ICC Perspectives and Experiences - A case for International Law & Emerging Legal Issues.*» (2011) <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=887>.
- Arnold, Roberta: «*Law Enforcement within the Framework of Peace Support Operations.*» (2008) International and Comparative Criminal Law Series, volume 28.
- Bellamy, Alex J. og Paul D. Williams: «*Understanding Peacekeeping*» (2010) Polity Press, 2. ed.
- Bobrow, Davis B. og Mark A. Boyer: «*Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations.*» (1997) The Journal of Conflict Resolution, Vol. 41, No. 6. (s. 723-748).
- Bongaard, Kristin: «*No longer above the law? Immunity for UN peacekeeping forces.*» <http://debatinghumanrights.org/?p=365>
- Burke, Róisín: «*Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity.*» Journal of Conflict & Security Law, 2011 (s. 63-104).
- Capstone-doktrinen. Se http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf
- Council of Europes nettsider. <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal>
- Cruciani, Andrea: «*Applicable Law in Peace Support Operations.*» <http://www.defensesociale.org/warandpiece/ANDREA%20CRUCIANI.pdf>
- Daniel, Rosaline: «*CCR and Kofi Annan Training Workshop on HIV/AIDS Examines Life-and-Death Issues in the Military.*» http://www.ccr.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=382&Itemid=75
- Darvill, Steve: «*The Rule of Law on Peace Operations from the Perspective of an Institutional Donor.*» http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/challenges_APCML_paper.pdf
- Defeis, Elizabeth: «*U.N. Peacekeepers and sexual abuse and exploitation: An end to impunity.*» (2008) Washington University Global Studies Law Review nr. 2, volume 7 (s. 185-214).
- Dickinson, Laura A.: «*The relationship between hybrid courts and international courts: The case of Kosovo.*» <http://www.nesl.edu/userfiles/file/lawreview/vol37/4/Dickinson.pdf>
- Elias, Anne: «*Ethics in Peacekeeping.*» (2005) http://www.peaceopstraining.org/get_course_sample_pages/7/

Engber, Daniel: «*Where's My Blue Helmet? - How to become a U.N. peacekeeper.*»

http://www.slate.com/articles/news_and_politics/explainer/2006/07/wheres_my_blue_helmet.html

European Court of Human Rights' nettsider: *The Court.*

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/>

European Court of Human Rights' nettsider: *Questions and Answers.*

http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BB10719C-D747-4862-AE44-8A54D9B316D5/0/ENG_Questions_and_Answers.pdf

Fleck, Dieter: «*Are Foreign Military Personell Exempt from International Criminal Jurisdiction under Status of Force Agreements?*» (2003) J. Int. Criminal Justice nr. 1 (s. 651-670).

FN: *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations.* (1990) a 45/594.

FN: «*Observance by United Nations forces of international humanitarian law.*» (1999) ST/SGB/1999/13.

FNs generalsekretærs bulletin: «*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.*» (2003) ST/SGB/2003/13.

FN: «*A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*» (2005) A/59/710 (Zeid-rapporten).

FN: «*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse - report of the Secretary General.*» (2008) A/62/890.

FN: «*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse - report of the Secretary General.*» (2010) A/64/669.

FNs nettsider: *Charter of the United Nations.*

<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml>

FNs nettsider: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.*

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

FN-sambandets nettsider: *Internasjonale domstoler.* <http://www.fn.no/Temaer/Internasjonal-rett/Internasjonale-domstoler>

FN-pakten. <http://www.un.org/en/documents/charter/>

FN OCHA/IRIN: «*The Shame of War - Sexual Violence Against Women and Girls in Conflict.*»

<http://allafrica.com/download/resource/main/main/يداتcs/00011095:cee6f12b43c99e47ab754568c9f57d4e.pdf>

- Forest, James J. F. og Matthew V. Sousa: «*Oil and terrorism in the new Gulf: Framing U.S. energy and security policies for the Gulf of Guinea.*» (2006) Lexington Books.
- Forte, Daniela: «*From Words to Deeds: Addressing Peacekeepers' Violations of Human Rights.*» (2006) Conflict Trends, nr. 3 (s. 44-49).
- Hunter, Lauren: «*Should We Prosecute the Protectors?*»
<http://www.unsociety.com/cria/volume1/volume1.pdf#page=25>
- International Committee of the Red Cross: *Geneva Conventions*. <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>
- International Criminal Court: *About the Court*.
<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/>
- International Court of Justice: *The Court*. <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1>
- Kaasin, Janne: «*Statens forpliktelser etter EMK artikkel 3 og 8 når privatpersoner utøver seksuell vold mot kvinner.*» (2006) Tidsskrift for Rettsvitenskap 04-05 (s. 581-618).
- Kent, Vanessa: «*Peacekeepers as perpetrators of abuse.*»
<http://www.iss.co.za/pubs/asr/14no2/EKent.htm>
- Ladley, Andrew: «*Peacekeeper abuse, immunity and impunity: The need for effective criminal and civil accountability on international peace operations.*»
<http://www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/IntlOrgSp09/PEACEKEEPERABUSEIMMUNITYANDIMPUNITY.pdf>
- Lov 22. mai 1905 nr. 10 om straff (straffeloven).
- Murphy, Ray: «*An Assessment of UN Efforts to Address Sexual Misconduct by Peacekeeping Personell.*» (2006) International Peacekeeping, 13:4, s. 531-546.
- Murphy, Ray: «*United Nations Military Operations and International Humanitarian Law: What Rules Apply to Peacekeepers?*» (2003) Criminal Law Forum, 14:2, s. 153-194.
- Notar, Susan: «*Peacekeepers as Perpetrators: Sexual Exploitation and Abuse of Women and Children in the Democratic Republic of the Congo.*»
<http://www.aals.org/am2007/saturday/notar.pdf>
- Nouwen, Sarah M. H.: «*'Hybrid courts' - The hybrid category of a new type of international crimes courts.*» <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/32/32>

- Porretto, Gabriele og Sylvain Vité: «*The application of international humanitarian law and human rights law to international organisations.*» (2006) http://www.adh-geneva.ch/docs/publications/collection-research-projects/CTR_application_du_DIH.pdf
- Rediff.com: «*Indian Peacekeepers cannot be tried by ICC.*»
<http://www.rediff.com/news/2002/jul/11peace.htm>
- Regjeringens nettsider: *On Equal Terms: Women's Rights and Gender Equality in International Development Policy.* <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2007-2008/report-no-11-2007-2008-to-the-storting/3/6.html?id=547153>
- Reliefweb. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/briefingkit-eea6c9e934feeb4399166f860ea4c35d.pdf
- Rome Statute of the International Criminal Court.
http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/99_corr/cstatute.htm
- Simic, Olivera: «*Rethinking 'sexual exploitation' in UN peacekeeping operations.*» Women's Studies International Forum 32 (2009) (s. 288-295.)
- Spencer, Sarah W: «*Making Peace: Preventing and Responding to Sexual Exploitation by United Nations Peacekeepers.*» <http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2005/8.pdf>
- Thomas, Katie: «*Sexual Violence: Weapon of War.*»
http://curtin.academia.edu/KatieThomas/Papers/74960/Sexual_Violence_Weapon_of_War
- United Nations Conduct and Discipline Unit. *Statistics.*
<http://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsforAllCategoriesofPersonnelPerYearSexualExploitationandAbuse.aspx>
- United Nations Conduct and Discipline Unit: *Ten Rules: Code of Personal Conduct For Blue Helmets.*
<http://cdu.unlb.org/UNofConduct/TenRulesCodeofPersonalConductForBlueHelmets.aspx>
- United Nations Conduct and Discipline Unit: *UN Standards of Conduct.*
<http://cdu.unlb.org/UNStandardsofConduct/CodeofConduct.aspx>
- United Nations Conduct and Discipline Unit: *UN Strategy - Prevention.*
<http://cdu.unlb.org/UNStrategy/Prevention.aspx>
- United Nations Conduct and Discipline Unit: *UN Strategy - Remedial action.*
<http://cdu.unlb.org/UNStrategy/RemedialAction.aspx>

United Nations Peacekeeping: *Peacekeeping fact sheet*.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

United Nations Peace Operations: *Year in Review 2010*.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>

Wallström, Margot i dialog med publikum i Stockholm.

<http://www.stoprapenow.org/uploads/features/SRSGWallstrommeetscivilsocietyStockholm.pdf?v=h1wnEb3xrBE>

Westendorp, Ingrid: «*Housing Rights and Related Facilities for Female Refugees and Internally Displaced Women*.»

<http://www.chs.ubc.ca/srilanka/PDFs/Housing%20rights%20for%20female%20refugees%20and%20IDPs.pdf>

Zwanenburg, Marten: «*Compromise or Commitment: Human Rights and International Humanitarian Law Obligations for UN Peace Forces*.» (1998) *Leiden Journal of International Law*, 11 (s. 229-245.)

Zwanenburg, Marten: «*The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers Under Fire?*» (1999) *European Journal of International Law*, nr. 10, s. 124-143.